

**ПОЛИЦИЈА У ФУНКЦИЈИ  
ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА**

**ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА**

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА  
БЕОГРАД, 2011

ПОЛИЦИЈА У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА  
ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА

---

*Издавач*

КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА  
Београд, Цара Душана 196 (Земун)

*За издавача*

проф. др Горан Милошевић  
декан

*Рецензенти*

проф. др Ђорђе Ђорђевић  
проф. др Милан Милошевић  
проф. др Желимир Кешетовић

*Едиторски тим*

проф. др Мирослав Живковић  
проф. др Дане Субошић  
доц. др Радомир Зековица

*Уредник*

проф. др Жељко Никач  
продекан за научноистраживачки рад

*Лектор*

Јасмина Милетић

*Тираж*

200 примерака

*Штампа*

Scanner studio  
Београд

---

2011 Криминалистичко-полицијска академија, Београд

ISBN 978-86-7020-178-1

## САДРЖАЈ

КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ У ПРАВНОЈ ДРЖАВИ Мирослав Живковић .....	1
УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ У ДЕМОКРАТСКОМ ДРУШТВУ И РЕФОРМА ПОЛИЦИЈЕ У СРБИЈИ – СЛУЧАЈ ПУ БЕОГРАД Радомир Зековица .....	25
ЉУДСКА ПРАВА У САВРЕМЕНИМ КОНЦЕПТИМА БЕЗБЕДНОСТИ Саша Мијалковић .....	59
О ПОТРЕБИ УСТАНОВЉАВАЊА ПОЛИЦИЈСКОГ ОМБУДСМАНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ Дарко Симић .....	83
ПРАВО НА ЖИВОТ У ЈУРИСПРУДЕНЦИЈИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА Тијана Шурлан .....	99
ПОЛИЦИЈСКО ПРЕГОВАРАЊЕ КАО МЕТОД ЗАШТИТЕ И ПОШТОВАЊА ЉУДСКИХ ПРАВА Дане Субошић .....	115
ЕВРОПСКИ УПРАВНИ СТАНДАРДИ И ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ Зорица Вукашиновић Радојичић .....	135
ОСТВАРИВАЊЕ ЉУДСКИХ ПРАВА У УСЛОВИМА ВАНРЕДНОГ СТАЊА Драгутин Аврамовић .....	155
МАПИРАЊЕ КРИМИНАЛИТЕТА – ЗАШТИТА ПРАВА ГРАЂАНА И ОДГОВОРНОСТ ПОЛИЦИЈСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ Ненад Милић .....	181
ОДНОС ПОЈЕДИНАЧНЕ, ДРЖАВНЕ И МЕЂУНАРОДНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У КОНТЕКСТУ ЉУДСКИХ ПРАВА Немања М. Маринковић .....	203
ПРАВО, ЉУДСКА ПРАВА И ЈЕЗИК У НАСТАВИ ЕНГЛЕСКОГ ЈЕЗИКА НА КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКОЈ АКАДЕМИЈИ Весна Анђелић Николенчић, Ирена Павловић .....	223
СЛОБОДА ОКУПЉАЊА И ПОЛИЦИЈА Обрад Стевановић .....	235
КОНЦЕПТ COMMUNITY POLICING У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА Бобан Симић.....	269



## ПРЕДГОВОР

Тематски зборник „Полиција у функцији заштите људских права“ садржи резултате истоименог научно-истраживачког пројекта који се реализује на Криминалистичко-полицијској академији у периоду 2009–2011.

Наставници и сарадници КПА определили су се за овакав пројекат увиђајући значај људских права у савременом демократском друштву. Поштовање људских права је претпоставка слободног и цивилизованог живота сваког појединца и претпоставка политичке слободе тј. демократије. Поштовање људских права је, такође, главни аспект и друго име владавине права, као темељне вредности модерног друштва.

Полицијска функција је по својој природи таква да служи очувању и спровођењу правног поретка, а тиме и права и дужности појединца које тај поредак утврђује и гарантује. Са друге стране, полиција се при обављању својих задатака среће са појединцима и групама делинквентног и кримогеног понашања, а често и са појавама најгрубљег насиља и најтежих кривичних дела. У таквој ситуацији полиција мора да сходно закону заштити друштвене интересе и права једних појединаца и група спречавајући деликте и насиље других. Вршећи овај задатак полиција често мора да примени законом предвиђене облике принуде и друге мере ограничавања слободе или права. Акти принуде и ограничења права грађана, чак и када се они понашају незаконито, морају бити законски утемељени, целисходни и сразмерни. Наравно, ту меру није лако пронаћи и остварити у ситуацијама које су често непредвидиве, изненадне и веома динамичне. Стога се полиција често налази у опасности да, штитећи права једних, повреди права других.

Радови који се налазе у овом тематском зборнику баве се различитим аспектима и проблемима обављања полицијске функције, пре свега комплексом тема који је везан за сложене односе између људских права и полицијске функције. Наставници и сарадници се надају да ће текст који је пред нама бити користан и интересантан не само онима који се баве науком и истраживањима, већ и ширем кругу полицијских службеника и грађана.

Руководилац пројекта  
проф. др Мирослав Живковић



# КОНТРОЛА ПОЛИЦИЈЕ У ПРАВНОЈ ДРЖАВИ

др Мирослав Живковић

**Сажетак:** У раду се разматра питање контроле полиције у правној држави. Прво се разјашњавају различита значења термина „правна држава“ и „владавина права“, као и међусобни однос појмова који су њима означени. Потом се разматрају различити контролни механизми, који представљају елементе, односно основне принципе правне државе и њихова примена на полицију. Главни део рада односи се на питања управне (унутрашње) и судске контроле полиције. С циљем целовитог приказа контроле укратко се приказују и механизми контроле коју врше јавно тужилаштво и заштитник грађана. Такође се указује на значај политичке контроле коју врше влада и парламент и њену комплементарност са правном контролом. Аутор сматра да су у нашем правном систему усвојена и примењена готово сва правна средства коју са афирмисана у најразвијенијим земљама.

**Кључне речи:** правна држава, модеран правни систем, правни принципи, системски карактер права, диференцијација правосуђа.

## 1. Владавина права и правна држава

### 1.1 Настанак и међусобни однос појмова владавине права и правне државе

Правна држава и владавина права су два различита, мада сродна појма. Владавина права је старији појам, поникао у Енглеској, односно Великој Британији, у оквиру једног специфичног правног система који још од средњег века карактерише развој конституционализма, тј. принципа ограничења власти. Сам конституционализам развијао се пре свега преко повеља које је доносио краљ у парламенту. Овим повељама утврђивала су се основна права и слободе човека. Оне су биле један од важних извора из којих су произлазиле одлуке судова путем којих је настајао *common law*. Ипак, повеље нису биле једини извор основних права и слобода. Најважнији извор *common law*-а су обичаји потврђени судским пресудама. С обзиром на прецедентни карактер енглеског права и чињеницу да до данас није донет писани устав, у *Енглеској се развило схватање о основним правима која су преегзистентна у односу на политичку власт и њене законе*. Ово схватање се налази у сржи идеје о

владавини права и по њему се владавина права разликује од континенталне идеје о правној држави.

Мада енглеско схватање о преегзистенцијалном карактеру основних права и слобода није природно-правног порекла, оно је по свом основном елементу сродно овој доктрини која такође тврди да су нека тј. природна права преегзистентна у односу на државну власт. Дајси о овоме каже: „...општа начела устава (као нпр. право на личну слободу или право на јавно окупљање) код нас су резултат судских пресуда у којима се одлучује о правима појединца у посебним случајевима које решава суд... Укратко, наш устав је прецедентни устав (*judgemade constitution*)... који почива на снази судијског законодавства“<sup>1</sup>. Према томе, уставне норме у *common law* систему не представљају основ, већ последицу индивидуалних права и слобода<sup>2</sup>. Само у оваквом правном систему је могућа идеја владавине права како је уобичајено схвата велика већина британских писаца. У континенталном правном систему владавина права се не може схватити на овакав начин. Може се додуше преузети појам, али он кроз рецепцију у другачијем правном оквиру битно мења смисао. Данас се у Европи под утицајем све веће политичке моћи и културног престижа Сједињених Америчких Држава, све више поред европског израза „правна држава“, користи и англосаксонски израз „владавина права“. Међутим, поставља се питање шта он значи у контексту континенталног правног система. Овај систем, у предуставно доба апсолутне монархије нису карактерисала преегзистенцијална права човека, нити прецедентни систем. У уставно доба, пак, уставне норме нису последица судски утврђених права и слобода, већ су обрнуто: основ људских права и слобода.

Са превлашћу правног позитивизма у 19. и 20. веку идеја о владавини права је и у Великој Британији претрпела битне промене. Ајвор Џенингс сасвим различито од Дајсија тврди да се владавина права може схватити и као само постојање и примењивање правног система. По њему „начело владавине права, као правно начело, може да значи само једно: владавину оног права које се у сваком тренутку може мењати“<sup>3</sup>. Овакво схватање владавине права је типично континентално. Оно представља раскид са идејама о преегзистентним правима човека које су сродне природноправном схватању. По Џенингсовом мишљењу, традиционално британско схватање владавине права није исправно чак ни у оквирима британског правног система, јер се не може спојити са начелом о правно неограниченом, тј. сувереном парламенту. *Ако не постоји писани устав и ако је краљ у парламенту суверен, а то је несумњиво основно начело британског неписаног устава, онда владавина права не може значити владавину преегзистентних, судски утврђених права човека.* Овако утврђена права увек се могу мењати, што значи проширивати

---

<sup>1</sup> Dicey, A. V., *The Law of the Constitution*, London, 1889, pp. 182, 186–187, према: Баста, Л., *Политика у границама права*, стр. 95.

<sup>2</sup> Баста, Л., *Политика у границама права*, стр. 95.

<sup>3</sup> Баста, Л., *Политика у границама права*, стр. 103.



или смањивати, од стране сувереног парламента. Јер, владавина права је владавина оног права које се у сваком тренутку може мењати.

Када је британска идеја владавине права реципирана у Европи, а пре свега у апсолутистичкој Прусској, она је у почетку схватана на изворни, британски начин. Додуше, британски појам је са позивањем на Канта преименован у правну државу, али је овај појам тумачен у складу са материјалним критеријумима, пре свега оним који се односе на основна права. Са доношењем Грађанског, а потом и Кривичног законика Пруске, умногоме је отпала потреба за позивањем на традиционална преегзистентна права, јер су сада основна права добила законски основ. Стога је појам правне државе од тада па до данас тумачен углавном у складу са формалним карактеристикама. Коначна превласт формалних критеријума потиче од времена чувене Шталове дефиниције „уставност се уопште не бави сврхом и садржином државе (устава државе – М. Ж.) већ само начином и природом њеног остваривања“.

После искуства са Хителровим режимом, у Немачкој је још једном дошло до оживљавања природно-правне идеје о преегзистентним правима. Међутим, са доношењем Основног закона (Устава) 1949. године, који је кодификовао и конституционализовао основна права, ове идеје су знатно спласнуле. Конституционализација основних права значи да се она могу мењати само од стране уставотворне власти, док су за установљену власт она дата тј. у извесном смислу преегзистентна. Међу уставним правима данас су по правилу и политичка права, тако да је и сама демократија постала део преегзистентног пакета. Ипак, политичка права која уводе демократију нису обавезни елемент владавине права јер их не познају сви уставни, другачије речено не познају сви уставни западни модел демократије. Стога је важно имати у виду упозорење А. И. Гудхарта да владину права не треба поистоветити са демократијом. Владавина права подразумева, пре свега, постојање правних граница политичке власти, подразумева владину потчињену праву, али не подразумева обавезно и владину потчињену народу тј. демократски начин установљења политичке власти, мада је он данас у већини земаља присутан.

Различита схватања о садржају појмова владавине права и правне државе, делимично потичу и од нејасности самог појма права. Ова реч у готово свим индоевропским језицима има веома широко значење обухватајући како правни, тако и морални аспект и истовремено оно што се у науци назива субјективним и објективним правом. *Британско схватање владавине права има у виду владину субјективних пре свега преегзистентних права*, при чему су недовољно разлучени правни и морални аспект израза „право“. Дотле, *континентално схватање овог појма*, без обзира на то да ли се употребљава израз „владавина права“ или „правна држава“, *има у виду владину објективног права тј. важећих и променљивих закона*, при чему се израз „право“ схвата пре свега у правном, а тек потом у моралном смислу.

## 1.2 Појам правне државе

У полицијској држави у време апсолутне монархије, правним правилима уређује се организација државног апарата, а пре свега односи између виших и нижих управних органа. У то време функционисање државне власти није уређено правом, што значи да државна власт у својој делатности није везана правним правилима. Услед тога не постоје ни правне границе делатности државне власти. Правна држава почиње да се развија када се дејство права са организације државе прошири на њено функционисање.<sup>4</sup> У правној држави управна власт може да издаје наредбе грађанима и другим приватним лицима (правним лицима) само онда када је на основу закона надлежна, када њена овлашћења имају основа у закону или неком другом правном правилу. Управна власт је у начелу везана правним поретком у погледу своје надлежности, овлашћења, граница власти и поступка.

Док се у полицијској држави управа руководи начелом политичке и друге целисходности, у правној држави, руководи се само оним критеријумима целисходности који су унапред формулисани правилима правног поретка. У правној држави начело целисходности примењује се у границама које су унапред формулисане правним правилима. Некада те границе могу бити и веома широко одређене, као у случају дискреционе власти, али оне ипак у принципу постоје све док дискрециона оцена подлеже правној контроли како у формалном, тако и у суштинском смислу. Институт забране злоупотребе власти који се развио у каснијој фази постојања правне државе, омогућава да се под правну контролу ставе и оне одлуке управне власти које су донете на основу дискреционих овлашћења.

Правно уређење функционисања државне власти значи да су односи између државе и њених поданика постали правни односи. Тиме су поданици који имају само дужности преобразени у грађане који, поред дужности, имају и одређена законом утврђена права. Циљ правне државе је обезбеђење слободе грађана, слободе њихове иницијативе и личног развоја. Тај циљ води правном начелу да је допуштено све оно што законом није изричито забрањено. Насупрот томе, за делатност државе важи начело да њеној интервенцији има места само када је то изричито утврђено, када је држава надлежна у одређеном случају и то само на онај начин и са оним овлашћењима која су законом дозвољена.

У правној држави појединац, осим приватних субјективних права која постоје и у полицијској држави, стиче и јавна субјективна права. Поседовање ових права је основ преображаја поданика у грађанина. Међутим, и субјективна јавна права у оквиру правне државе развијају се постепено. У модерној правној држави разликују се три врсте субјективних јавних права

---

<sup>4</sup> О проблематици правне државе и владавине права види шире у: Хајек, Ф. А., *Политички идеал владавине права*, Загреб, 1994; Чавошки, К., *Право као умеће слободе*, Београд, 1994; Петровић, М., *Правна држава, Идеје*, бр. 6, 1979; Поповић, С., *О правној држави – нека размислињања*, Драганић, Београд, 1995; Шарчевић, Е., *Појам правне државе – ка разумевању правне државе*, *Архив за правне и друштвене науке*, бр. 4/89.

грађанина: 1) право на слободу од власти; 2) право на учешће у власти и 3) право на социјалну помоћ од државне власти. Права на слободу од власти развила су се прва још у либералној капиталистичкој држави. Ова права називају се у теорији права слобода права грађанске слободе или грађанске слободе и права за разлику од политичких слобода и права.

Политичке слободе и права настале су у другој фази развитка правне државе када она прераста у демократску правну државу. Због тога се у оквиру јавних субјективних права посебно разликују демократска, политичка јавна права грађана. Историјски развој је показао да правна држава не мора истовремено бити и демократска. Она то и није била у првим фазама свога развоја. Стога појам правне државе не обухвата и демократију, тј. демократска права и слободе. Да правна држава не мора кроз историју нужно да коинцидира са демократијом сведочи пример античких полиса који су били демократске али не и правне државе. У новијој историји умерени ауторитативни режими нису одбацивали већину тековина правне државе али су одбацивали плуралистичку демократију, те и у том случају долази до разлике демократије и правне државе. Ипак у модерно доба правна држава захтева демократију, јер је смисао правне државе гарантовање слободе, правне једнакости, сигурности и правде човеку, а остварење ових циљева подразумева и постојање политичких права и слобода тј. демократије. Без демократије правна држава сама по себи не би представљала довољну гаранцију слободе и права грађана.

Признањем социјалних јавних права, правна држава улази у нову фазу развоја која се може означити као социјална, демократска, правна држава. Њен циљ је гарантовање социјалне сигурности путем социјалног права као што је циљ либералне правне државе био гарантовање личне слободе, правне једнакости и правне сигурности. Социјална правна држава представља правни израз компромиса до кога је дошло између либерализма и социјализма. У овом типу државе долази до извесне равнотеже између личних и социјалних интереса, између идеала слободе и једнакости, која се више не схвата само као правна већ и као социјална категорија. Идеал правде који је инспирисао принципе и правне институте правне државе проширен је сада и на решење тзв. социјалног питања доводећи до установљења социјалних права појединаца и посебне гране социјалног права. Ово ново право својим државним интервенционизмом битно је кориговало постојеће принципе приватног и јавног права.

### 1.3 Организација модерне, правне државе и модерна концепција права

1) *Диференцијација правосуђа и организација модерне, правне државе.* Модерна организација државе је успостављена када је парламент коначно изгубио судску функцију и сконцентрисао се превасходно на законодавни рад. Судску функцију, нарочито суђење по апелацији су преузели судови као професионална бирократска тела. Мада је оваква организација судства и државе обезбеђивала већу предвидљивост и извесност судских одлука тј. боље

спровођење закона, она је истовремено довела до раздвајања две ствари које је тешко раздвојити. Реч је о два нивоа стварања права, стварању општих норми и стварању појединачних норми које се обично једнострано карактерише као примена општих норми. Теорија о подели власти пренаглашава специфичност примене права везујући је за посебну управну власт, с тим да коначне одлуке, у случају спора ипак доноси суд. При томе се занемарује да је свака примена права истовремено и стварање права. Мада модерна организација државе несумњиво има одређених предности, пре свега везивање управе за закон, она подразумева и одређене слабости које се ни на који начин не могу принципијелно разрешити. Везаност управе и суда законом сужава границе индивидуализације чији је смисао постизање правичности. Овај проблем готово да није постојао у средњем веку када су коначне судске одлуке доносила посебна тела парламента или сам парламент. Тада је коначне одлуке и поводом стварања и поводом примене права, које је опет стварање права, доносила иста власт, те су се проблеми индивидуализације и правичности знатно лакше решавали. У Великој Британији и данас постоје значајне карактеристике предмодерне организације власти, нарочито у судским овлашћењима Горњег дома, што значајно доприноси решавању неких проблема типичних за организацију модерне правне државе.

У сваком случају, са правног становишта *најзначајнија црта модерне владавине је диференцирање правосуђа*<sup>5</sup>. Ово је запазио још Монтеѕкје, који је уопштавајући енглеско искуство рекао да је независно правосуђе суштина уставне владавине. Оно је такође основни механизам и стуб правне државе. Последњих пола века, од времена када су се проширили уставни судови, правосуђе је постало још значајнији чинилац. Оно сада, не само да обезбеђује законитост рада управе и њену независност од произвољних уплива политике, већ обезбеђује и контролу поштовања основног закона од стране кључних политичких институција.

Организација модерне правне државе је у тесној вези са новом концепцијом, односно схватањем права. Крајем средњег века, локална обичајна права су изгубила битку са римским правом које је посвуда реципирано од стране централизованих, националних држава. Широм Европе се раширила *идеја да право није нешто дато, није независна творевина, већ да се оно свесно ствара, прави, пре свега путем политичких одлука*. Тако су краљеви са својим саветима, а потом и парламенти постали ствараоци тј. господари права. *По средњовековном схватању право је преегзистентно у односу на државу. Оваква концепција права сама по себи подразумева ограничену владу. Модерна концепција права, према којој органи суверене власти стварају право, подразумева примат политичке власти над правом*. Право, само по себи, више не подразумева ограничену владу. Да би она постојала мора бити установљена правом, што значи да мора постојати право одређене садржине. Том садржином се успостављају принципи и механизми правне државе, односно владавине права. Према томе, *правна држава је*

<sup>5</sup> Фридрих, К., *Конституционална демократија*, ЦИД, Подгорица, 2005, стр. 101.

механизам који је неопходан да би се елиминисале нежељене последице нововековног схватања права.

Промена облика права, па и самог схватања о томе шта је право, није била случајна. Реформација, нарочито у Енглеској, је била од кључног значаја за захуктавање законодавног рада парламента. Неки аутори сматрају да су закони (*statutes*) који су политички утврђивали победу реформације и донели одвајање Енглеске цркве од Католичке, а тиме и независност енглеског краља од Католичке цркве, били први масовни резултат законодавног рада парламента (тј. краља у парламенту). Ови закони су утврдили превласт националне државе над универзалном црквом, односно превласт световног, политичког права, над канонским и обичајним правом.

Посебан импулс развоју законодавног рада парламента и правне државе дао је покрет кодификације права. Пруски кодекс је донет 1794, француски 1804, а потом је уследио низ других грађанских и кривичних кодификација широм Европе. Према К. Фридриху ови кодекси означавају „прелаз с арбитрарне апсолутистичке монархије на „владавину у складу са законом“ која јој је уследила. Но ови кодекси су, у исто време упечатљиви израз једне концепције која подвргава судски процес законским правилима“.<sup>6</sup>

2) *Појам, структура и окружење правног система.* Модеран државноправни поредак одликују подела власти и са њом повезано диференцирање правосуђа, а пре свега судског система. То са правне стране значи поделу правних функција, конкретније, поделу стварања права на законодавно стварање општих норми и управно и судско стварање појединачних норми, које се најчешће квалификује као примена права. Оваква државноправна организација доводи до битнијег одвајања правног система, а нарочито судског система као његовог језгра, од главних политичких тела, односно политичког система (одвајања права од политике).

Државна управа је по свом положају негде у средини зоне у којој се додирују и секу политички и правни систем. Организована у министарства и подређена министрима и влади, што значи и парламентарној већини, она је под њиховом политичком и правном контролом. Са друге стране, путем судске контроле управе тј. управног спора, управа је истовремено подређена суду тј. судском тумачењу закона. Управа се дакле, налази како под утицајем политике, тако и под утицајем права. И само право (закон) је производ политике, али закон подлеже судском тумачењу.

Судство је, по природи своје функције, а посебно с обзиром на принцип независности судства и сталност судске функције, далеко независније од политике тј. политичког система. Парламент, односно политика, делују на судство на један општи начин, путем закона. Међутим, у схватању и спровођењу закона суд је независан.

Парламент је једна од централних политичких институција, мада је истовремено и делимично и правна институција с обзиром на то да утврђену политику формализује кроз право, при чему се мора придржавати одредаба

<sup>6</sup> Фридрих, К., Конституционална демократија, стр. 108.

устава. Размишљајући о оваквом стању Н. Луман је изнео идеју да је потребно разликовати шири и ужи појам правног система. *У ужем смислу правни систем чине 'судови и оно што они раде'. У ширем смислу и парламент с обзиром на то да доноси законе улази у појам правног система.* Но, парламент је истовремено и првенствено установа политичког система. Политички систем се препознаје по томе што се у њему утврђује политика, а не дели се правда.

Парламент своју политику утврђује кроз законе, једном речју политичке одлуке кроз законе добијају правну форму. Ипак, то није довољно да би се закони сматрали чистим, типичним правним актима. По самој својој природи, будући да се доносе у централној институцији политичког система, са политичким циљевима и уз политичке аргументе, закони су пре свега политички, а тек потом и секундарно, по својој квалификацији и форми правни акти. И поред правне везаности за устав, парламент има широку зону слободе при одлучивању јер су уставни релативно кратки, а њихове одредбе доста уопштене. Оно што парламент објективно гледано може да уради, јесте да путем закона постави оквири за одлучивање управе и судства. На то да ли ће се, и како, ти оквири испуњавати конкретним садржајем, парламент не може да утиче, нарочито када је у питању судство.

Пошто само судство спада у правни систем у ужем смислу, то су *само судски акти, правни акти у ужем смислу речи, док су закони политичко-правни акти*, односно правни акти тек у ширем смислу те речи. Пошто закон не може сам да одлучује, већ му је неопходан судија (док је обрнуто, нарочито у старијим правним системима, већ мање тачно), *тек закон и судија који га тумачи и на основу њега изриче право заједно представљају извор права.* Једном речју, правни систем тј. судије снабдевене законима, представљају извор права. *Право извире из закона, који су и сами у извесном смислу право, пре свега по својој форми.* Тако се у оквиру хијерархије правног система могу уочити два основна ступња:

1) закони и други прописи који проистичу из њих (законско право, оквирно право; право у ширем смислу речи; право које доносе политичке институције);

2) право, односно судско право, које је једино право у пуном смислу те речи с обзиром на то да једино њега стварају чисто правне институције и да је једино оно ефективно.

Наведени ступњеви правног поретка разликују се од онога што се класично сматра правним изворима, јер поред закона у изворе права несумњиво спадају доктрина и правни принципи укључујући ту и принципе о тумачењу права. Са списка је намерно изостављена судска пракса пошто је она идентична појму права, те би стога било бесмислено рећи да судске одлуке, тј. право, извиру из судске праксе. Право извире из закона уз помоћ правног знања и вештине судија. У том смислу и правно знање и правне вештине су извор права (као што је рад извор вредности робе). Ови извори су субјективне природе. С обзиром на то да се сваки извор права тумачи, извори права нису само објективне природе, већ су објективно-субјективне (или субјективно-објективне) природе. Како каже Н. Луман, целокупност феномена који чине

судије које оперишу законима идентична је појму извора. У том смислу целокупност извора чини правни систем који је и сам један велики извор који непрекидно оперише (дејствује, тј. одлучује).

## 2. Облици правне и политичке контроле полиције у правној држави

Известан обим поделе власти је неопходан елеменат правне државе јер је она незамислива без поделе власти између управе и суда, судске контроле управе и посебне законодавне власти којој су потчињене управа и судство. Потчињеност управе и суда закону и владавина закона значе, у ствари, владавину представничког законодавног тела. Ни ова владавина, међутим, не може бити арбитрарна јер је законодавно тело: 1) потчињено праву тј. уставу, 2) оно своју вољу изражава кроз законе као генерализована и формализована правила која само изузетно могу имати ретроактивну важност. У неким земљама ретроактивност није могућа чак ни изузетно.

За постојање правне државе није потребна радикална примена начела поделе власти. Правна држава је могућа како у председничком систему тако и у парламентарном и скупштинском систему који такође поштују елементарне норме поделе власти.

### 2.1 Законитост рада полиције и управе

Законитост рада полиције и уопште управе је основни елемент појма правне државе.<sup>7</sup> Потчињеност закону тј. општем правилу спречава самовољу власти и јемчи личну слободу, правну једнакост и правну сигурност. Полиција и управа за сваку своју одлуку или радњу мора имати законски основ. Она је ограничена законским правима појединаца, као материјалном границом свог поступања и управним поступком који појединцу гарантује процедурална права. У полицији се примењују и различити посебни управни поступци прописани законом за поједине врсте управних случајева. Уколико полиција и управа прекрши закон долази до одговорности државе за акте својих службеника и одговорности самих службеника. Да би се обезбедила законитост рада управе, установљава се право грађана да правним средствима траже остварење својих законских права и одговорност управних органа. Законитост рада управе обезбеђује се унутрашњом правном контролом, у оквиру управе коју врше виши управни органи (управна контрола управе; види у Закону о полицији).

Постоје различити облици унутрашње контроле управе, односно полиције. Најпознатији су: 1) хијерархијска контрола, 2) инстанциона контрола, 3) контрола од стране специјализованих органа унутрашње контроле законитости, 4) контрола путем дисциплинске одговорности.

---

<sup>7</sup> О законитости рада управе види шире у: Крбек, И., *Законитост управе*, Загреб, 1936; З. Томић, *Управно право*, стр. 309–320, 347–351; Лилић, С., *Управно право*, стр. 231, 413–442.

*Хијерархијска контрола* је контрола виших органа над нижим. Она је последица начела хијерархије у организацији државне управе, односно полиције. Ова контрола је елемент самог руковођења, односно управљања. Она се донекле издваја као посебан елемент руковођења уколико до ње долази на основу жалбе заинтересованог лица, односно странке. По основу хијерархијске контроле може доћи до смењивања и кажњавања службеника или поништавања, укидања и преиначења правних аката. Највећи недостатак овог облика контроле је његова необавезност с обзиром на то да виши орган нема правну обавезу да одлучи о жалби заинтересоване стране. С обзиром на то да органи који врше ову контролу имају низ других задатака, а пре свега главни задатак руковођења, они се не могу довољно посветити послу контроле по конкретним жалбама. Стога су у многим полицијама формиран посебни органи чији је задатак контрола рада полицијских службеника и њихових аката. Хијерархијска контрола је карактеристична за Француску, али је у њој допуњена заштитом од стране управних судова.

*Инстанциона контрола* отклања главну слабост хијерархијске контроле, њену правну необавезност. Инстанциона контрола је правно уређен редован пут унутрашње контроле законитости и целисходности, заправо реч је о другостепеном, жалбеном управном поступку. Овај облик унутрашње контроле је карактеристичан за Немачку и друге земље, укључујући и нашу, које су под њеним утицајем усвојиле овај модел.<sup>8</sup> Инстанциона контрола има за циљ да у што већој мери отклони потребу да се грађани ради заштите својих права обраћају судовима. Стога се као услов за судску заштиту у овом моделу захтева претходно коришћење инстанционе унутрашње контроле. Претходна управна заштита није неопходна у Француској и Великој Британији, где се заинтересовано лице, најчешће странка, може обратити директно суду. У Француској то је управни суд, у Великој Британији редован суд опште надлежности.

*Контрола полиције од стране специјализованог органа унутрашње контроле законитости.* Ову контролу врше посебне, у ту сврху организоване и специјализоване организационе јединице. Њихов задатак је откривање и истрага тежих незаконитости, независно од тога да ли оне истовремено представљају и кривична дела. Нагласак се обично ставља на откривање и кажњавање повреде основних права грађана и злоупотребе службених овлашћења (незаконите или прекомерне принуде, посебно употребе ватреног оружја, незаконитог хапшења, претреса просторија, или саслушања, корупције или сл.). Специјализовани органи унутрашње контроле обично су подређени министру полиције или директору полиције. Поступају по иницијативи грађана, припадника полиције или самоиницијативно на основу сопствених сазнања. Мада се откривањем и кажњавањем незаконитог поступања припадника полиције отклањају конкретне теже повреде права грађана или закона, главни смисао овог облика контроле је генерална превентива и стварање амбијента који обесхрабрује припаднике полиције да крше закон. У неким земљама органи специјализоване унутрашње

---

<sup>8</sup> Томић, З., *Управно право – систем*, стр. 439.



контроле су надлежни и за утврђивање дисциплинске одговорности, међутим, та надлежност је њихов споредан задатак.<sup>9</sup>

*Контрола полиције путем дисциплинске одговорности.* У свим земљама дисциплинска одговорност представља један од механизма унутрашње контроле полиције. Овај механизам се примењује када противправно поступање припадника полиције може да се квалификује као повреда службене дужности, независно од тога да ли оно истовремено представља и кривично дело. Сходно начелу законитости, одређено поступање мора унапред, барем уопштено, бити проглашено противправним, односно мора бити предвиђено које и какве повреде службене дужности се сматрају противправним. Код нас је дисциплинска одговорност полицијских службеника и других службеника полиције уређена Законом о полицији и Уредбом о дисциплинској одговорности у Министарству унутрашњих послова. Ови прописи предвиђају постојање лакших и тежих повреда службене дужности и дисциплинске мере које се поводом њих могу изрећи. Код нас је могуће водити управни спор против коначног акта о дисциплинској одговорности.

## 2.2 Судска контрола аката полиције и управе

*Судска контрола законитости рада полиције и управе.* Контрола законитости рада полиције и управе добија на значају тек са организовањем спољашње, правне контроле. Ова контрола поверава се судовима. Управа је склона да приликом одлучивања у управним стварима да првенство целисходности и ефикасности на рачун законитости. Стога је веома битно да се контрола над законитошћу аката полиције и управе повери органима чији је задатак и начин размишљања првенствено правни. С тим циљем грађанину се даје право да против коначног управног акта води управни спор пред судом. У оквиру управног спора могуће је, под условима предвиђеним законом, изјавити редовне и ванредне правне лекове. У свету постоје два главна система контроле законитости управних аката, англосаксонски систем контроле од стране судова опште надлежности и француски систем контроле од стране посебних управних судова као судских органа у оквиру управе. Окончањем управног спора управни акт постаје правоснажан.

Судска контрола полиције не обавља се само путем управног спора. Суд контролише полицију и својом надлежношћу у кривичним и грађанским стварима. Када је реч о кривичним питањима суд одлучује о кривичним делима која полиција или други овлашћени службеник могу да изврше прекорачењем службених овлашћења (незаконита примена принуде, незаконит претрес лица и просторија, незаконито прислушкивање, примање мита, одавање службене тајне и сл.). На посредан начин суд оцењује, а тиме и контролише, рад полиције, нарочито криминалистичке службе, тако што прихвата или одбацује доказе које

---

<sup>9</sup> Зекавица, Р., *Положај и улога полиције у правној држави – докторска дисертација*, необјављено, увид могућ у библиотеци Правног факултета у Београду, стр. 132.

је она прибавила у току истраге. Полиција је стога приморана да води рачуна да докази које прибавља буду довољни, квалитетни и прибављени на законит начин. Суд може контролисати рад полиције и путем парнице тј. имовинског спора, одлучујући о тужбама грађана или правних лица за накнаду штете која је проузрокована законитим или незаконитим акцијама полиције. Судска пракса у имовинским стварима такође посредно ствара стандарде који дефинишу оквире дозвољеног, тј., законитог деловања<sup>10</sup>.

*Судска контрола целисходности дискреционе оцене.* Највећу слободу полиција и управа поседују при вршењу дискреционе власти. Зато највећа опасност за грађане и законит рад управе долази од неконтролисаног вршења дискреционе власти.<sup>11</sup> У нашем правном систему контрола законитости и целисходности аката дискреционе власти врше се по жалби у оквиру унутрашње управне контроле управе. У управном спору пред судом врши се само контрола законитости. Међутим, следећи француско законодавство и праксу француског Државног савета и код нас је прихваћено да суд путем контроле законитости циља или сврхе управног акта улази у суштини у контролу целисходности слободне (дискреционе) оцене управног органа. Ова контрола обезбеђује се путем института забране злоупотребе права односно власти. Овим институтом обезбеђена је додатна контрола управе у домену у коме је она била најслободнија, а њена неконтролисана слобода по грађане и јавни интерес најопаснија. Поред контроле злоупотребе власти судови у области приватног права врше и контролу злоупотребе приватног права тако да институт забране злоупотребе има начелан и велики значај. Њиме се омогућава да судови уђу у испитивање најскривенијих и најсуптилнијих облика злоупотребе, самовоље и насиља које се врше под велом поштовања форме и прописа.

*Системи судске контроле аката полиције и управе.* У свету постоје два основна типа правног система, европско-континентални и англосаксонски. Ови системи одликују се различитим значајем појединих извора права, односно различитим начином стварања права и различитим механизмима правне, односно судске заштите. У европско-континенталном праву доминирају писано право, закон као основни извор писаног права и схватање да је суд власт која путем правне логике и дедукције извлачи своје одлуке из општих прописа. Према континенталном схватању, које је прво и најрадикалније применила Француска, подела власти искључује могућност да судови опште надлежности спроводе правну контролу над државном управом и полицијом. Разлози за овај став нису само теоријске природе, не произлазе само из одређеног виђења начела поделе власти, већ су историјски и политички условљени дубоким неповерењем следбеника Француске револуције у односу на судство којим је доминирао племићки сталеж.

---

<sup>10</sup> О судској контроли полиције види шире у: Зекавица, Р., *Положај и улога полиције у правној држави*, докторска дисертација, Београд, 2008, који се позива на: Реинер, Р., *The Politics of the Police*, стр 184.

<sup>11</sup> О значају контроле дискреционе власти види: Петровић, М., *Правна везаност и оцена целисходности државних власти и органа*, Институт за упоредно право, Београд, 1981.

У англосаксонском правном систему право настаје, пре свега, путем индуктивне методе, као *case law*, одлукама судова које као председенти попримају општи карактер. Овакво право је еластичније од европског, а утицај политике, односно централних политичких институција на настанак права је слабији. Пошто су судови, самим карактером права које примењују, мање подређени политичкој власти, они се у англосаксонским земљама доживљавају пре свега као браниоци права грађана и права уопште. Насупрот томе, у Европи се на судове много више гледа као на режимске институције и саставни део механизма државне власти.

Када је реч о полицији и управи уопште, између наведених правних система постоји још једна битна разлика. По ставу који потиче још од Дајсија и у то време главног судије Лорда Хјуарта, у Британији не постоји оно што се у Европи назива управним правом. Стога, нема потребе ни за посебним управним судством. По њиховим речима, у Британији се права, обавезе и одговорности управе и управних службеника одређују на исти начин и по истим нормама по којима се одређују права и обавезе појединаца једних према другима.<sup>12</sup> Подела власти, по њиховом мишљењу, такође не захтева да се акти управе изузму од контроле судова опште надлежности. Пошто нема посебних правних начела на којима почива управно право, а ни управног права у правом смислу те речи, у Британији нема потребе ни за посебним управним судовима.

Када је реч о прописима који се односе на полицију, стање је у међувремену битно еволуирало, тако да у готово свим земљама оба правна система данас постоје закони и други прописи о полицији, што значи да у овој области постоји посебан правни, односно у правни режим. Овакав режим је, по природи ствари, нужан с обзиром на то да се питања овлашћења и одговорности полиције, имајући у виду њихов значај и деликатност, морају регулисати на адекватан и посебан начин.

С обзиром на то да се судска заштита пред судовима опште надлежности, по правилу, ограничава на испитивање законитости, систем посебних управних судова је повољнији за грађане јер предвиђа дубље испитивање управних аката, наиме пред управним судовима се по правилу испитује и законитост и целисходност управног акта.<sup>13</sup> Понекад се целисходност испитује индиректно са позивом на институт забране злоупотребе власти.

У Француској је највиши управни суд устројен као Државни савет. Овај орган се обично описује као превасходно судско тело. Овакав опис није сасвим адекватан, јер су судске надлежности Државног савета тесно повезане са његовим управним надлежностима. Државни савет има и значајну нормативну функцију с обзиром на то да му закон изричито додељује саветодавну улогу да даје мишљење о нацртима закона и ордонанси, када га влада хитно захтева<sup>14</sup>. Нормативна функција Државног савета долази нарочито до изражаја услед одсуства кодификације општег управног поступка. Чак ни постојање неких основних

<sup>12</sup> Марковић, Р., *Управно право*, Београд, 2002, стр. 26.

<sup>13</sup> Денковић, Д., *Управно судство у Француској*, стр. 232.

<sup>14</sup> Исто, стр. 237.

правних средстава нема изричит законски основ. Стога не чуди квалификација да је Државни савет „практично главни стваралац француског управног права“<sup>15</sup>. У области управног права Француска примењује англосаксонски систем стварања права од стране судија тзв. *case law* систем. То не значи да у француском управном праву нема законских извора, већ да је добар део права створен од стране самог Државног савета његовом праксом. То се нарочито односи на основна начела управног права. Начело одговорности државе и државних службеника за штету, формулисано је у одлукама Државног савета<sup>16</sup>.

Мада је систем управног судства на челу са Државним саветом настао са позивом на доследно схваћену поделу власти, према којој редовни судови не могу преиспитивати законитост аката управе, он је, током свог развоја, еволуирао до стања у коме Државни савет истовремено врши и повезује различите судске, управне и нормативне функције. Ова институција је веома оригинално устројена, а њено устројство пре је израз историјске еволуције и искуства но унапред постојеће и осмишљене намере. У сваком случају Државни савет је дао битан допринос институционализацији идеји правне државе у Европи. Његово искуство показује да се методи стварања права, два типска правна система, европско-континентални и англосаксонски не могу до краја раздвојити, да сваки правни систем формално или прећутно почива на оба метода, односно елемента, те да је конкретан правни систем увек израз одређеног односа ових елемената и њихове равнотеже.

### 2.3 Дискрециона власт и правна држава

Коначна реч у примени дискреционе власти преноси се путем управног спора са управе на суд.<sup>17</sup> Тиме проблем, међутим, није решен с обзиром на то да се дискрециона власт, без обзира на то ко је врши, и принцип правне државе налазе у принципијелној противречности. Дајси је у Енглеској био главни заступник овог схватања.<sup>18</sup> Проблем је, међутим, у томе што је дискрециона власт у праву нужна, јер се без ње не могу превазићи недостаци који произилазе из природе општег правила. Пошто опште правило не може предвидети све индивидуалне случајеве нужно је неком органу поверити дискрециону власт с циљем индивидуализације при примени права. Без дискреционе власти право би било слепо, ригидно, неправедно, а понекад и сурово. Парадоксално, оно је често исто такво управо због примене дискреционе власти. Како год да се окрене изгледа да је правна техника несавршена и да је једно од два зла нужно у праву. Ни покушај комбинованог решења нажалост не даје нарочите резултате, јер је тешко наћи праву меру у односима два супротна начела. Постојање дискреционе власти је

<sup>15</sup> Марковић, Р., *Управно право*, стр. 29.

<sup>16</sup> Види шире у: Марковић, Р., нав. дело, стр. 29.

<sup>17</sup> Крбек, И., *Дискрециона оцена*, Загреб 1937.

<sup>18</sup> Dicey, A., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, pp. 175–176, наведено према: Чавошки, К., *Право као умеће слободе*, стр. 44–45.

главни разлог за основану скепсу да ће владавина права икада бити барем оптимално остварена.

*Формално-логички (механички) и дискрециони елемент у примени права.* Још од Грка па све до данашњих дана у правној мисли и пракси постоји непрекидно колебање у односу на кључно питање о правој мери односа између формално-логичког (механичког) и дискреционог елемента у праву. Многи сматрају да идеја о доминацији механичког елемента у судској функцији, кроз коју се решавају спорови потиче из Аристотелове *Политике*. По Аристотелу, дискреционо овлашћење је извршни атрибут<sup>19</sup>, док у суђењу на основу права (правила) нема дискреционог овлашћења. Паунд сматра да је та идеја у пракси пропала „као што је то био случај и са идејом о потпуном раздвајању судског од правостваралачког поступка“<sup>20</sup>.

После Француске револуције која је прихватила идеју о доста радикалном раздвајању правних функција, проблем који је настао анатемисањем дискреционих овлашћења суда решаван је тако што се покушавало да се за сваки поједини случај предвиди одговарајуће правило. Оваква стратегија је довела до пролиферације правила и загушења законодавног органа. Поред тога, мноштво правила је доводило до стварања сличних правила за сличне случајеве, услед чега се опет, само на други начин отварало исто питање, које правило у конкретном случају треба изабрати и применити. Мада се може створити привид да се ово питање може решити формално-логички (механички), оно се у стварности решава слободним тј. дискреционим опредељењем судија, које је подједнако инспирисано како правним, тако и практичним и морално-политичким разлозима. При избору правила које треба применити, судије пре свега воде рачуна о последицама свог избора, а нарочито о томе колико би такав избор био правичан у конкретном случају. Овде се види крупан проблем који је иманентан тражењу правде на основу правила. *Правда и правила се не дају до краја спојити.* Правда захтева потпуно индивидуализовање, а оно је немогуће кад постоје правила. Са друге стране, потпуно индивидуализовање развлашћује законодавца, стављајући правно-стваралачку функцију у целини у руке судија, мада су они неизборни, бирократски функционери, што је немогуће у демократском друштву. Пуно индивидуализовања подразумева систем тоталне моћи суда и апсолутног поверења у савесност и стручност судија. Искуство казује да је било какво претерано поверење па и у суд, неосновано. У модерној држави која се заснива на подели власти и масивном стварању специјализованих правила, суд не може поседовати најважнији део правно стваралачке функције. Систем пуне индивидуализације такође принципијелно негира правну једнакост грађана и то је један од главних разлога, ако не и главни, што не може бити прихваћен.

Правна једнакост, поред других разлога, диктира да се правичност мора тражити преко правила. Тако видимо да су правила нужна, али нужна је

<sup>19</sup> Паунд, Р., књ. 2, стр. 398.

<sup>20</sup> Исто.

и одређена слобода тј. дискреција функционера који примењују правила. Без ове слободе, тј. дискреције, нема правичности нити адекватне усаглашености правног, моралног и прагматског приступа у одлучивању. Стога је проналажење адекватне мере формално-логичког и дискреционог елемента у примени права (правила) принципијелна тешкоћа сваког правног система. Овде не помаже никаква наука, већ је једини ослонац осећај за меру и реалност тј. искуство и интуиција. Тако се потврђује римска мисао да је право пре свега вештина којом се долази до доброг и правичног.

Иако су као типски модели различити, правила и дискреција се у оквиру правног система прожимају. Правила се често поред јасно ограничених правних појмова служе и стандардима, који су у ствари један облик или техника спровођења дискреције.

Управна функција (функција вођења, усмеравања и подешавања) је по својој природи политичка, независно од правне форме и правних средстава остваривања. Управно-политичка функција, по својој природи тражи слободу, изван маневарског простора у односу на правила. Правни израз ове слободе је дискреционо овлашћење. Но, вршење дискреције може бити усмерено одређеним правилима. Овде се опет види преплитање дискреције и правила. Ова два елемента се преплићу не само у оквиру управе, како је мислио Аристотел, већ и у оквиру судске функције. Класична судска функција, поготову у кривичној материји када се одмерава казна у оквиру законског минимума и максимума почива умногоме на дискрецији. У грађанској материји је често нејасно које прописе треба применити или како неки пропис протумачити. И ово питање се, како смо видели, решава путем дискреције. Од увођења управног спора, додатно се релативизовала разлика између управне и судске функције. Мада се управни суд бави само законитошћу коначног управног акта, и овај задатак му пружа довољно маневарског простора за примену дискреције. Она се још знатније проширила од када се афирмисала теорија о забрани злоупотребе права, односно власти. Ова теорија је омогућила управном суду да знатно оснажи своју дискрецију и прекорачи границе стриктних правила, да се упусти у испитивање мотива, наизглед тј. формално законитих одлука. Правни основи за укидање управног акта због злоупотребе власти формулисани су крајње уопштено, путем технике правног стандарда. Стога су овлашћење против аката донетих злоупотребом власти – круна дискреције.

Однос механичког и дискреционог елемента варира од епохе до епохе, што зависи од преовлађујућих правних и политичких теорија, а такође у једном тренутку варира од једне до друге правне области. Идеја о подели власти добро илуструје утицај правно-политичких теорија на преовлађујући облик стварања права (примат законодавне власти) и тиме изазвани примат механичког елемента. У теорији поделе власти, управа и судство се сматрају властима примене права, које су везане општим законодавним правилима. Ова правила се примењују логичким силогистичким методом. Стога овај приступ подразумева да је елемент дискреционе власти донекле ограничен и потиснут. Владајућа правна теорија може да ставља акценат на један или други правни идеал, што такође утиче на однос механичког и дискреционог

елемента. Уколико правна теорија ставља акценат на правну и друштвену сигурност, то стимулише механички елемент у праву, тј. придржавање језичког значења правила у име правне сигурности. Уколико теорија ставља акценат на правду и правичност то несумњиво ојачава улогу дискреционог елемента. Од великог значаја је и тип и садржај теорије тумачења које преовлађује у једној епохи. Током историје су се смењивале доста еластичне и веома стриктне теорије тумачења. Очито је да еластичне теорије тумачења стимулишу пораст улоге дискреције у праву.

На крају, и једно веома апстрактно, теоријско питање, као што је питање о појму права, утиче на однос механичког и дискреционог елемента у једном правном систему. Однос ових елемената битно зависи од тога да ли се појам права изједначава са типом стриктних правила, типом правила–оријентира, (правила–оквира, правила–стандарда), или се признаје да се под правом подразумева и један и други тип правила.

Уколико у једном тренутку у друштву доминира правна теорија која под правом подразумева углавном само стриктна правила, такав приступ стимулише и стриктан тип тумачења и уопште формално–логички тј. механички елемент у праву. И обрнуто, еластично схватање права, када се под правом подразумевају пре свега правила која постављају оријентире, оквири и стандарде, стимулише еластични тип тумачења и дискрециони елемент у праву.

Према Паунду, службено одлучивање у складу са правилима (схваћеним пре свега према моделу стриктних правила) има неколико предности:

1) право омогућује да се предвиди правац којег се држи правосуђе у акцији (*што значи да обезбеђује правну сигурност – додао М. Ж.*);

2) право спречава погрешке код индивидуалног просуђивања (*службеника и судија*). (*Грешке су често мотивисане добронамерним, али погрешним или површним разлозима слабих службеника. Са друге стране, право спутава јаке и креативне судије, али је ова ситуација цена за претходно наведену корист – додао М. Ж.*);

3) право је препрека против неприкладних мотива које могу имати они који обављају правосудну функцију;

4) право снабдева управног службеника и судију стандардима у којима су формулисане (*и разрађене – додао М. Ж.*) етичке идеје заједнице;

5) право пружа судији корист целокупног искуства његових претходника

6) право спречава жртвовање највиших друштвених и индивидуалних интереса очевиднијим и непосредно израженим, али мање вредним непосредним интересима (*ова корист произлази из тога што су правна правила унапред и апстрактно формулисана, што омогућава да се њима одмере сви интереси које треба осигурати и одреди релативан значај сваког од њих на дужи рок – додао М. Ж.*)<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Паунд, Р., књ. 1, стр. 487.

Са друге стране, одлучивање на основу правила (ту се пре свега мисли на стриктна правила) има и неких слабости<sup>22</sup>.

1) Правила су створена за просечне и типичне случајеве. Стога су правне последице у нетипичним случајевима неочекиване а често и апсурдне.

2) Када одлучују на основу правила, службеници и судије имају тенденцију да их третирају више као сврху него као средство. Услед тога се право, уместо да буде практичан механизам и помоћ при одлучивању, претвара у нешто слично квази научној творевини која захтева формално-логички начин примене.

3) Стална појава нових, нетипичних случајева, доводи до увећања броја правила, услед чега правни систем постаје све компликованији, тежећи правилима чак и тамо где она нису корисна, у друштвеним односима којима више одговара регулације путем дискреционог овлашћења.

4) Право почива на моралним и политичким схватањима и принципима који традиционално и тренутно преовлађују у једном друштву. Стога, оно увек касни са усклађивањем у односу на најактуелнија и најнапреднија схватања.

Наведене слабости одлучивања на основу права (правила) доводиле су у прошлости више пута до тога да држава и право нису могли да испуне своје циљеве. Реакција на овакво стање увек се састојала у јачању дискреционих овлашћења службеника и делимичном повратку ка правди без права, тј. правила. По речима Шелдона Емоса „наизменично појављивање права и права правичности, у смислу њиховог узајамног контролисања и исправљања, представља трајни, а не пролазни феномен“.

Дискреција у праву долази до изражаја:

- 1) у изналагању права (Јеринг);
- 2) у тумачењу права;
- 3) конкретизовању протумаченог права на одређени случај (Штамлер).

Када је реч о тумачењу права, у последња два века преовлађивала су три приступа. Аналитички, позитивистички и нормативистички правци преферирају стриктно, језичко и логичко тумачење. Историјска правна школа сматра да су законици мање-више декларативне природе и да изражавају право које је већ постојало. Стога се она залаже за историјско истраживање, тј. тумачење значења правила. Историјско тумачење, међутим, не негира везаност за правило када је његов садржај једном утврђен. Аналитичке школе и историјска школа, које доминирају у 19. веку, гледају доста строго на дискрециони елеменат у сфери примене права. Због своје стриктности и формализма, ови правци у пракси су били доста неуспешни. Међутим, када је то логика ситуације налагала, крајње апсурдна решења су избегавана тј. дискреција је примењивана под видом тумачења.

Неке друге школе, пак, преферирају еластичнија тумачења. У Француској, Жени је био поборник новог и еластичнијег метода тумачења. У Немачкој је била посебно јака школа слободног права. За њу је законско

<sup>22</sup> Паунд, Р., књ. 1, стр. 470.



правило представљало само општу смерницу, а најбитније је било разумно и праведно решење конкретног спора. Ова школа инсистира да не треба случај уклапати у правило, већ правило путем дискреције прилагодити конкретном случају. Једном речју, сматра се да је дискреционо прилагођавање, конкретизовање правила, тј. индивидуализација, иманентан и легитиман део судске функције. Одлука суда зависи не само од прописа већ и од његове конкретизације и индивидуализације. Примењујући право, суд није вођен само правом и логиком већ и искуством, разумом и правдом. Ово схватање заснива се на изједначавању права са правилима – стандардима и оквирима, уз широко прихватање дискреције службеника и судија.

#### **2.4 Контрола полиције од стране јавног тужиоца**

Један део надлежности полиције, односи се на откривање и хапшење учинилаца кривичних дела. Овим делом своје надлежности полиција је тесно повезана са јавним тужилаштвом. Она заправо обавља припремне задатке без чијег успешног окончања тужилаштво не може да изврши свој задатак гоњења учинилаца кривичних дела. Повезаност полиције и тужилаштва је нарочито јака у систему тзв. мешовитог концепта кривичне истраге у коме су овлашћења тужилаштва у погледу вођења преткривичног поступка знатно већа. Ова овлашћења односе се и на обавезна упутства и налоге полицији и подразумевају контролу над њеним радом. Но, без обзира на концепт истраге у свим системима тужилаштво индиректно оцењује рад полиције одлучујући да ли кривична пријава полиције садржи довољно ваљаних доказа на основу којих се може подићи оптужница. Могућност подизања оптужнице против припадника полиције због незаконитог вршења службених овлашћења такође представља значајно средство путем којег тужилаштво контролише полицију.

#### **2.5 Контрола полиције од стране омбудсмана (заштитника грађана)**

Омбудсман, или заштитник грађана, како се код нас назива овај орган, има задатак да контролише законитост рада државне управе укључујући ту и полицију при чему нарочито води рачуна о заштити основних права и слобода грађана. Заштитник грађана није орган мериторног одлучивања. Он под одређеним условима има право да привремено обустави извршење спорног акта, а своју функцију обавља пре свега, путем права покретања одговарајућег поступка пред надлежним органима. Ту је пре свега реч о покретању судског поступка, дисциплинског поступка или о иницирању разрешења органа који се сматра одговорним за одређени пропуст. Заштитник грађана поступа самоиницијативно, на основу сопствених сазнања или притужби грађана, али тек пошто су претходно исцрпљена правна средства која грађанину стоје на располагању.

## 2.6 Контрола парламента и владе над радом полиције и управе

Поред правне контроле полиција и управа су подвргнуте и политичкоправној контроли. Ову контролу у парламентарном систему врше влада и парламент. Основни институт парламентарне контроле управе је политичка одговорност министра, односно владе као целине. Питање политичке одговорности министра као старешине управног ресора може покренути влада или парламент, а питање политичке одговорности владе по природи ствари покреће парламент. У нашем систему, као и неким другим земљама, влада као надзорна инстанца врши не само политичко-правну већ и правну контролу управе. У том својству она може поништити или укинути појединачни акт министарства, осим аката изричито одређених законом. Овим правом потврђује се положај владе као органа који руководи радом државне управе и одговара за њен рад.

## 2.7 Правна средства које обезбеђују законитост рада судства (независност судства и одговарајући правни поступак)

Да би се обезбедио ваљан и законит рад судства, неопходно је обезбедити одређене институционалне претпоставке. Оне се тичу, пре свега, независности судства и обезбеђења одговарајућег правног (судског) поступка. То се постиже увођењем принципа професионалних, сталних и непокретних судија и различитим процесним правима (гаранцијама) странама којима се обезбеђује одговарајући и исправан, тј. цивилизован и фер поступак. Међу овим правима посебно се истичу јавност поступка, контрадикторност поступка, право на одбрану, право на стручног браниоца, право на употребу матерњег језика, право на образложену пресуду, право на жалбу и употребу ванредног правног средства. У свим модерним државама судски поступак је уређен веома детаљним и прецизним законима чији је циљ да се обезбеди исправно, тј. рационално и правично поступање суда. Посебан значај за обезбеђење законитости има принцип двостепености одлучивања и право на жалбу. Одлуком о жалби судски акт постаје правоснажан, али је и тада противу њега могуће изјавити ванредна правна средства.

Независност и непристрасност судства могућа је само у систему у коме је спроведено начело поделе власти. Без примене овог начела функција суђења остаје под утицајем законодавног или управног органа услед чега судство губи сваку независност и непристрасност. Начело поделе власти не може се у пракси спровести до крајњих граница због потребе за извесном координацијом између различитих власти и потребе за њиховом међусобном правном контролом. Тако, неопходна судска контрола законитости рада управе нарушава начело поделе власти мешањем суда у рад управе. Са друге стране управа се меша у рад судства правом предлагања судија парламенту. У новије време у неким државама улога у предлагању судија поверава се посебном органу који се обично назива судски савет. У његов састав најчешће улазе шеф државе, министар правосуђа, одређени број судија, нарочито

виших судова и истакнути правни стручњаци. На овај начин судство стиче претежан утицај при именовану свог кадра.

У крајњој линији контрола законитости свих појединачних правних аката, укључујући и појединачне акте управне власти, налази се у рукама врховне правосудне инстанце у једној држави. Уколико ова инстанца није довољно независна, непристрасна, компетентна и морално одговорна, сва правна средства којима се тежи остварењу правне државе остају без стварног ефекта.

Могућност успостављања независног судства умногоме зависи од начина избора судија. Питање *ко је овлашћен да предлаже и именује судије* је кључно политичко питање, нарочито ако се има у виду овлашћење суда да правно контролише управу. Контролу над особљем судова од средњег века до данас су остваривали разни субјекти. Пре апсолутне монархије, па и у њеној првој фази Католичка црква је имала монопол над универзитетским правним образовањем и попуњавањем судијских места. Овакво стање није било политички прихватљиво за националну, апсолутистичку државу, те је стога она временом изборила монопол над високим правним образовањем и именовану судија. Новонастала контрола судова од стране племства представљеног у парламентима није била прихватљива ни за краља ни за широке масе становништва. Шеф државе и влада, тј. управна власт, је на крају успела да успостави монопол над именовану судија. Ово стање изменило се тек у 20. веку када је у неколико земаља уведена институција високог или врховног савета судства. Кроз ову институцију судска власт је обезбедила учешће постојећих судија у избору нових судија. Прописани баланс управне, судске и законодавне власти није свуда исти, а са временом се такође мења.

Према француском Уставу из 1958. министар правосуђа је повратио овлашћење да предлаже кандидате за судијска места, осим за више судове, за које даје само мишљење о предлозима Врховног савета правосуђа. Што се тиче састава Врховног савета правосуђа, председник именује два члана непосредно, а седам са листе коју састављају судска тела.

У Немачкој је, према важећем Уставу из 1949, такође прихваћен систем претежног утицаја министра правосуђа при именовану судија, осим за највише судске положаје. У Србији, према Уставу из 2006, Високи савет судства предлаже Народној скупштини судије који се бирају по први пут, на период од три године, док самостално бира и разрешава судије за трајно обављање функције и самостално одлучује о унапређењу судија или њиховом распоређивању у други суд. У састав Високог савета судства, према уставу, улазе председник Врховног касационог суда, министар правосуђа и председник надлежног одбора Народне скупштине, као чланови по положају и осам изборних чланова које бира Народна скупштина. Међу изборним члановима шесторо морају бити судије, један адвокат и један професор правног факултета. За разлику од француског, дуалистичког парламентаризма, у коме је кључна улога у попуњавању састава Врховног већа правосуђа поверена шефу државе, у Србији је попуњавање Високог савета судства у духу једног класичнијег парламентаризма под доминацијом парламентарне већине, како у односу на чланове по положају, тако и у односу

на изабране чланове. Овакав начин избора чланова Високог савета судства је исправан јер не би било логично да судска власт, која ужива највећу независност у систему власти и контролише законитост аката управе, при чему једина не мора да ужива поверење народа, располаже кључним утицајем у попуњавању сопствених положаја. У супротном, систем власти би био заснован на доминацији судства, уместо на његовој независности.

### 2.8 Независност судства и правни сталеж

Један од елемената без кога нема правне државе је и постојање скупа професионалних правника који су привржени правилима струке, професионалном моралу и идеалу законитости и правне државе. Посебан правни сталеж у Енглеској је настао још у 13. веку.<sup>23</sup> Корен правног сталежа је у посебном типу правног образовања у оквиру правних удружења (братстава) тзв. *Inns of Court* у којима се проучавао *common law* насупрот правном образовању под црквеним универзитетима где је акценат био на римском и црквеном праву. У Енглеској је постепено са успостављањем доминације *common law*-а настао обичај да се судије морају бирати из реда практикујућих правника, образованих на тој традицији, уместо кадра образованог на црквеним универзитетима. У почетку, судије и адвокати су чинили сталеж који је давао подршку монархији против Католичке цркве и локалних феудалаца. Но, са захтевима Краља да се успостави романистичка концепција права и његових прерогатива, дошло је до сукоба Краља и правног сталежа. Ставовe правног сталежа најбоље је изразио Е. Коук, који је формулисао чувену тезу да је „и краљ под правом“. Ова теза је најчвршћи основ захтева правног сталежа за успоставом владавине права. Ако се не би имала у виду самосвест и снага правног сталежа, и његова приврженост *common law*-у и владавини права, не би се правилно могао разумети принцип независности судства. Без адекватне моралне и стручне контроле правног сталежа, судска независност би се претворила у арбитрарност и судску тиранију<sup>24</sup>.

Принцип судске независности касније је прихваћен у Европи, а потом и у другим земљама. Међутим, у земљама континенталног правног система он није остварен у тој мери као у земљи свог порекла, с обзиром на другачију традицију, тип правног система и недовољну самосталност и снагу правног сталежа.

### 2.9 Судска контрола уставности полицијских и других закона

Доследно спровођење принципа правне државе захтева да се поред управе и судства и законодавна власт подведе под правни поредак. У модерној држави, тај задатак је поверен уставу као основном закону једне земље. После вишевековног развоја идеја правне државе у савременом значењу обухвата и правно ограничење законодавног тела, тј. идеју конституционалне демократије. Правна ограничењe законодавног тела има формални и мате-

<sup>23</sup> Фридрих, К., *Конституционална демократија*, стр. 107.

<sup>24</sup> Исто.

ријални аспект. Формални аспект ограничености законодавног тела значи да оно може усвајати законе само уколико је организовано и изабрано у складу са уставом, и у складу са уставном процедуром. Материјални аспект правне ограничености законодавног тела значи да закони, које оно усваја у погледу садржине не смеју бити супротни садржини устава. Законодавни и други акти представничког тела морају према томе бити у складу са уставом, како у погледу форме, тако и у погледу садржине. За обезбеђење правне ограничености законодавног тела, у већини модерних држава се установљава уставни суд, као посебан правно-политички орган. У англосаксонским земљама и неким другим земљама које су под њиховим правно-политичким утицајем овај задатак обављају редовни судови, пре свега врховни суд.

### Закључак

Правна држава није само израз процеса цивилизовања људског друштва и његове демократизације, израз признања и уважавања људске личности, њене слободе и достојанства. Правна држава је израз природе и структуре модерног државно-правног система (поретка). Основне одлике овог система организације су: подела власти и подела правних функција, тј. подела на неколико нивоа и облика стварања права. Овакав облик стварања права захтева успостављање државне и правне хијерархије тј. законитости. У даљем процесу развоја када су највиши политички органи одведени под право, тј. нови правни облик устава, законитост је допуњена и продубљена уставношћу. Законитост, уставност као нов и посебан облик законитости и правна држава имају исти смисао, ограничење државне власти. Изградња правне државе је започета изградњом законитости у апсолутистичкој монархији, а потом и у модерној демократској држави да би њени механизми били продубљени успостављањем институција устава, уставности, управног спора, управног судства и државног савета, уставног судства, омбудсмана и уставне жалбе. Када је наброје све ове институције постаје очита подударност принципа и механизма правне државе са организацијом модерне државе и организацијом модерног правног система. Савремени државно-правни систем (поредак) представља на тај начин остварење вишевековног еманципаторског пројекта правне државе који се непрекидно идејно мењао и усавршавао, да би се потом ове идеје остваривале у пракси.

### Литература

- Bayley, D. H., *Patterns of Policing*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1990.  
Basta, L., *Politika u granicama prava*, Beograd, 1984.  
Bittner, E., *The Functions of the Police in Modern Society*, Gan and Hain Publishers, Cambridge, 1980.  
Denković, D., *Upravno sudstvo u Francuskoj*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Novi Sad*, 1967/68, knj. 2.  
Zekavica, R., *Položaj i uloga policije u pravnoj državi – doktorska disertacija* (neobjavljeno, uvid moguć u biblioteci Pravnog fakulteta u Beogradu).

Krbek, I., *Zakornitost uprave*, Zagreb, 1936.

Krbek, I., *Diskreciona ocena*, Zagreb, 1937.

Lilić, S., *Upravno pravo*, Službeni glasnik i Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2008.

Marković, R., *Upravno pravo*, Beograd, 2002.

Mitrović, D., *Načelo zakonitosti – pojam, sadržina, oblici*, Beograd 1996

Paund, R., *Jurisprudencija*, Službeni list – Cid, Beograd – Podgorica, 2000.

Petrović, M., *Pravna vezanost i ocena celishodnosti državnih vlasti i organa*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1981.

Tomić, Z., *Upravno pravo*, Službeni glasnik i Pravni fakultet u Beogradu, Beograd, 2009.

Fridrih, K., *Konstitucionalna demokratija*, Cid, Podgorica, 2005.

Čavoški, K., *Pravo kao umeće slobode*, Beograd, 1994.

# УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ У ДЕМОКРАТСКОМ ДРУШТВУ И РЕФОРМА ПОЛИЦИЈЕ У СРБИЈИ – СЛУЧАЈ ПУ БЕОГРАД

др Радомир Зековица

**Сажетак:** У раду се разматрају актуелна питања демократске реформе полиције у Србији. Најпре се указује на основне циљеве и вредности којим полиција треба да служи у демократском друштву, попут законитог рада полиције, одговорности у раду и, вези са тим, потребом ефикасне контроле полицијског рада, као и адекватне заштите основних људских права и слобода грађана. Остваривање поменутих циљева и вредности представља неопходан услов за то да полицијска улога буде примарно окренута ка заштити и остваривању интереса грађана. У раду се, затим, приказују и анализирају резултати истраживања припадника криминалистичке полиције ПУ Београд у којем су утврђивани ставови испитаника о најзначајнијим питањима демократске реформе полиције.

**Кључне речи:** полиција, демократија, људска права и слободе, реформа.

## Увод

У времену актуелне и свеобухватне трансформације српског друштва поједина питања се намећу као нужна и неопходна. Једно од таквих јесте начин и степен заштите људских права и слобода у Србији. У вези са тим, посебно значајно јесте питање њиховог поштовања и заштите од стране полиције. Први разлог због којег се однос полиције према људским правима сматра посебно значајним јесте у вези са законским овлашћењима која полиција има у свакој савременој држави, па и Србији. Велики број тих овлашћења су такве природе да њихова евентуална злоупотреба неминовно води ка озбиљном нарушавању људских права и слобода. Други разлог је у вези са начином на који је полиција у прошлости била коришћена у Србији. Висок степен политизације њене улоге, последњих деценија прошлог века, удаљио је улогу полиције у Србији од вредности и циљева својствених демократском друштву. Примарни циљеви улоге полиције су у значајној мери били мотивисани политичким фактором и у служби политике, а мање у служби грађана. Недостатак адекватних законодавних решења у претходном периоду, нарочито процедуралних гаранција осумњичених лица (обавезно присуство браниоца, обавеза полиције

да упозна лице лишено слободе о разлозима лишења и његовим основним правима итд.), омогућавао је српској полицији знатно репресивнији начин рада. У њиховим редовним активностима, а још више у ванредним, политички мотивисаним, ангажовањима полиције у Србији њен рад је почивао на веома често прекомерној употреби силе и нарушавању основних права и слобода грађана. Оваквом праксом се у великој мери оснажило убеђење да рад полиције мора бити пре свега ефикасан, али не нужно и легалан. Парадоксално, неадекватни законски прописи су управо омогућавали да репресиван начин полиције буде законски утемељен.

Политичким променама октобра 2000. године, Србија је закорачила на пут реформи. Србија се на овом путу још увек налази, а реални домашај реформи је тешко прецизно утврдити. Када је реч о полицији, основни циљеви реформе означени су својевремено са четири „д“ а то су: деполитизација, децентрализација, декриминализација и демилитаризација. Први корак ка реформи полиције је био отварање ка међународној заједници и активна сарадња са њеним најзначајнијим представницима у области реформи система безбедности – ОЕБС, Савет Европе, Дански институт за људска права. Већ 2001. године, учињен је први конкретан помак ка сагледавању основних проблема који стоје на путу реформе српске полиције и то у сарадњи са мисијом ОЕБС-а и Саветом Европе (извештаји Ричарда Монка и Џона Слејтера који су на целовит начин идентификовали кључне проблеме у реформи полиције у Србији и дали даље смернице за њено спровођење). Убрзо су донети и многобројни, нови правни прописи који су нормативни оквир поступања полиције прилагодили стандардима и вредностима демократског друштва.<sup>1</sup> Извршене су и значајне организационе промене (издвајање сектора државне безбедности из МУП-а), а посебно значајан помак је учињен у области система контроле полиције оснивањем Генералног инспектората, данашњег Сектора унутрашње контроле полиције.

Међутим, ниједна реформа, па ни реформа полиције не може бити успешно спроведена уколико се промене не десе и у самој свести полиције. Другим речима, адекватна реформа полиције мора да постави питање да ли су и у којој мери прихваћени основни циљеви демократизације полиције и од стране самих полицајаца. Значај овог питања је у томе што се одговором на њега може реалније утврдити могућност остваривања ових циљева и спремност полиције да овим циљевима аутономно служи. Недостатак емпиријских истраживања овог питања неминовно доводи до непознанице о томе да ли полиција у Србији и у коликој мери види реформске промене и

---

<sup>1</sup> Законик о кривичном поступку (Службени лист СРЈ, бр. 70/01 и 68/02 и Службени гласник РС, бр. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 20/09 и 72/09), Закон о полицији (Службени гласник РС, бр. 101/05), Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама (Службени гласник РС бр. 90/07), Закон о безбедности саобраћаја на путевима (Службени гласник РС, 41/09, ступио на снагу 10. 12. 2009), Правилник о условима и начину употребе средстава принуде (Службени гласник РС, бр. 133/04), Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције (одлука министра 01 број 03, 15. 4. 2003) и др.



решења као саставни део процеса демократизације српске полиције и успостављања владавине права.

Због тога смо спровели истраживање којим смо покушали да обухватимо сва релевантна питања демократске реформе полиције. Предмет овог рада биће анализа добијених резултата истраживања. Претходно је потребно дати теоријску анализу улоге полиције у демократском друштву, односно утврдити она начела, вредности и циљеве на којима она треба да почива.

### **Улога полиције у демократском друштву – основне вредности на којима треба да почива и сврха којој треба да служи**

Демократско друштво захтева стварање и постојање демократске полиције. Због тога је један од приоритетних задатака свих држава, нарочито оних у транзицији да створе услове за демократизацију своје полиције. Неколико је разлога за то. Први је што полиција својом улогом, односно оним што ради и како ради може веома значајно да утиче на живот грађана. Друго, полицијске активности имају претежни утицај не само на став грађана о власти, већ имају утицај на виталност и функционисање процеса који су од суштинске важности за демократију, попут гласања, слободног изражавања, објављивања и удруживања.<sup>2</sup> Дакле, полиција располаже таквим овлашћењима којима, уколико дође до њихове злоупотребе, на најозбиљнији начин могу угрозити основна права и слободе грађана. Штавише, најбољи индикатор природе неког политичког режима јесте управно начин на који се полиција користи у датом друштву. Бејли (Bayley) с правом истиче да је таутологија рећи да је репресивна полицијска улога у политици проузрокована постојањем недемократског режима, када добро знамо да је режим недемократски управо због тога што је полицијска улога таква.<sup>3</sup>

У демократском друштву, од полиције се очекује да њена улога буде усклађена са принципима и вредностима на којима почива демократија као што су једнакост, пружање услуга, расподела моћи, информисаност, учешће у власти.<sup>4</sup> Демократија захтева постојање и адекватну заштиту основних људских права и слобода и владавине права. Полиција у демократији мора водити рачуна о томе да својим поступцима допринесе њиховој заштити, нарочито стварању услова за остваривање оних права која су од суштинског значаја за функционисање демократског процеса – слободе говора, слободе политичког удруживања и окупљања, слободе кретања, слобода од самовољног хапшења и задржавања.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Bayley, D. H., *Changing the Guard – Developing Democratic Police Abroad*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2006. pp. 19–22.

<sup>3</sup> Bayley, D. H., *Patterns of Policing: A comparative International Analysis*, Rutgers University Press, New Jersey, 1990. p. 189.

<sup>4</sup> Jones, T., Newburn, T., Smith D. J., Policing and the Idea of Democracy, *British Journal of Criminology*, Vol. 36, no. 2, 1996. pp. 182–198.

<sup>5</sup> Bayley, D. H., *Changing the Guard*, p. 21.

Акцентат који се одређивању улоге полиције у демократском друштву ставља на заштиту људских права и слобода и осталих демократских вредности не умањује, наравно, значај оних задатака и циљева полиције који су традиционално део њене улоге – очување јавног реда и мира, сузбијање криминалитета, заштита друштвеног поретка и остали. Може се рећи да суштина очекивања које демократско друштво има од полиције јесте остваривање њених традиционалних задатака на начин који би полицији омогућио да преузме једну од кључних улога у јачању и остваривању темељних принципа и вредности демократског друштва, пре свих, основних права и слобода грађана и владавине права.

Термин „демократска полиција“ се често користи да се њиме означи управо оваква очекивања. Основно уверење на којем почива демократска полиција јесте да улога полиције може да допринесе квалитативном развоју демократског друштва. На ову могућност указао је Пино (Pino) 2001. године у свом раду *Community Policing and Social Capital*. Према његовом мишљењу развојна перспектива полицијске делатности (па и концепта полиције у заједници) мора да препозна значај у улогу развоја друштвеног капитала и чињеницу да управо полиција може да буде један од кључних фактора у развоју таквих друштвених односа који могу да представљају темељ демократским вредностима и принципима.<sup>6</sup> Оваква њена улога долази до изражаја нарочито у транзиционим друштвима, због тога што у њима криминал и корупција могу ескалирати толико да изазову озбиљан друштвени хаос. У таквим околностима полиција може лако да своје приоритете усмери искључиво ка репресивној борби против криминала чиме се троше капацитети и потенцијали за очувањем грађанских слобода и стварањем грађанског друштва. Посебан допринос полиције у развоју демократског друштва могуће је видети у улози полиције у остваривању елементарне потребе демократског друштва – потребе за сигурношћу и редом. Шта више, сигурност грађана се посматра као основно људско право, а суштина полицијске функције се своди на истраживање свих детерминанти ове сигурности и самим тим остваривање неопходне претпоставке демократије. Овакав циљ и сврха могу бити остварени на темељу кључних принципа демократског модела полиције, а то су: владавина права, легитимитет, транспарентност, одговорност, субординација цивилним ауторитетима.<sup>7</sup>

Термин „демократска полиција“ се често користи се њиме означи циљеви којима треба да тежи реформа полиције у транзиционим земљама и друштвима у којима се демократија успоставља, односно критеријуми на основу којих је могуће просудити да ли је нека полиција демократска или не. Први је да је да полиција мора да буде одговорна праву, пре него влади. Друго, полиција мора да штити људска права, специјално она права која су потребна за оне активности које су од суштинског значаја за демократију. Треће, полиција мора бити

---

<sup>6</sup> Pino, N. W., *Community Policing & Social Capital*, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24, 2/01, pp. 200–215.

<sup>7</sup> Pino, N. W. Wiatrowski, M. D., *Democratic Policing in Transitional and Developing Countries*, Ashgate, Hampshire, 2006. p. 80.

одговорна људима ван њене организације који су посебно обучени и специјализовани за контролу полицијских активности. И последње, полиција мора дати највиши приоритет сервисирању потреба грађана и приватних група.<sup>8</sup>

Сличне принципе и циљеве утврђују и најзначајнија међународни акти који се односе на полицију. Тако Европски кодекс полицијске етике из 2001. године већ у члану 1. прописује да је основна сврха полиције у демократском друштву вођеном владавином права:

- одржавање јавног мира, реда и закона у друштву,
- заштита и поштовање основних личних права и слобода, посебно оних садржаних у Европској конвенцији о људским правима,
- спречавање и борба против криминала,
- откривање криминала,
- обезбеђење помоћи и сервисних функција грађанству.

Посвећеност истим вредностима и служењу заједници јасно су истакнути и у Кодексу о понашању лица одговорних за примену закона који је донела скупштина УН 1979. године. Тако у члану 1. поменутог Кодекса се одређује да *лица одговорна за примену закона морају увек обављати задатак који им намеће закон тако што ће служити заједници и штитити сва лица од незаконитих поступака у складу са високим степеном одговорности који њихова професија захтева*. Под служењем заједници у овом акту се подразумева помоћ која се пружа члановима заједнице којима је, у ванредним околностима личне, економске, социјалне или друге природе, одмах потребна (коментар под „ц“ уз члан 1. Кодекса УН). У члану 1. Резолуције 690 (1979) Парламентарне скупштине Европског Савета, познатије као *Декларација о полицији*, каже се да је *полицајац дужан испуњавати поверене дужности штитећи грађане и заједницу од насиља, пљачки и других незаконитих дела у складу са законом*.

Из наведеног се јасно може уочити захтев да улога полиције у демократском друштву треба да буде превасходно окренута ка интересима заједнице, односно интересима грађана. Грађани су примарни циљ заштите и основна сврха демократске полиције јесте управо остваривање њихових потреба. Улога полиције као сервиса у служби грађана у много већој мери одговара природи демократског поретка и начелима владавине права што наводи на закључак да *суштину полицијске улоге у демократском друштву треба видети у остваривању интереса грађана*. То је топ приоритет демократске полиције, њено основно обележје, карактеристика и циљ. Остваривање интереса грађана подразумева пре свега заштиту њихове личне и имовинске безбедности, њихових основних права и слобода. Рад полиције приликом остваривања интереса грађана мора бити руковођен начелом недискриминације. Поштовање овог начела је од пресудне важности јер се тиме остварује један од основних принципа демократије, принцип једнакости.

---

<sup>8</sup> Bayley, D. H., *Changing the Guard*, p. 18–22.

На такав начин полиција директно доприноси развоју демократије. Демократска полиција подразумева и још неколико суштинских принципа.

*Први је законитост рада полиције.* Као једно од кључних начела владавине права, начело законитости захтева утемељеност поступака државних органа власти у закону, што свакако важи и за полицију. Штавише, за њу нарочито уколико се има у виду природа њених овлашћења, али и чињеница да је један од њених примарних задатака у друштву управо старање о доследном спровођењу закона. Да би полиција испунила ову обавезу пред њу се поставља захтев да своје акције изводи уз доследно поштовање закона и међународних стандарда о полицијском поступању. У члану 3. Европског кодекса полицијске етике експлицитно је наглашена ова обавеза полиције: „Полицијске операције морају увек бити извођене у складу са националним законима и међународним стандардима прихваћеним у земљи. Утемељеност рада полиције у закону подразумева, наравно, јасно, прецизно и јавности доступно нормирање полицијске делатности. Имајући у виду природу полицијских овлашћења и потенцијалну могућност њихове злоупотребе од приоритетног је значаја да поступање полиције, нарочито услови и процедура примене појединих њених овлашћења (посебно полицијске истраге), буду што прецизније и јасније нормирани у законским и подзаконским актима. Нарочито је значајно да ови прописи буду доступни грађанима како би они могли да ускладе своја понашања и уједно добију све потребе информације о заштити њихових права и слобода.<sup>9</sup>

Законитост рада полиције је најбитнија претпоставка *адекватне заштите и поштовања људских права и слобода грађана*. То је други суштински принцип демократске полиције. Полиција може да учествује у заштити људских права грађана на активан или пасиван начин. У првом случају, обезбеђивањем услова за нормално уживање људских права у друштву, а у другом, поштовањем оних законских ограничења која су у правним прописима предвиђена ради заштите људских права и слобода.<sup>10</sup> Да би људска права у демократији била на адекватан начин заштићена, неопходно је да закони на којима почива рад полиције буду такви да пружају адекватну заштиту људских права и слобода. То се нарочито односи на законска решења којима се дефинишу она полицијска овлашћења која су од највећег значаја за људска права и слободе грађана. Међутим, законодавна политика у демократији није у рукама полиције нити под њеном контролом. Због тога је један од приоритетних задатака свих транзиционих држава доношење одговарајућих правних прописа како би се на основу њих могла развијати демократска полиција. У том правцу ишла је и демократизација српског друштва.

<sup>9</sup> У члану 4. Европског кодекса полицијске етике о томе стоји: „Законодавство које усмерава полицију биће доступно јавности и довољно јасно и прецизно и, у случају потребе, подржано јасним прописима који су такође доступни јавности и јасни“.

<sup>10</sup> Crawshaw, R., Cullen, C., Williamson, T., *Human Rights and Policing*, Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2007. pp. 21–26.

Трећа суштинско обележје демократске полиције јесте – *успостављање ефикасног система одговорности полицијских службеника и транспарентност њеног рада*. Незаконитост полицијског поступања је појава од које нису имуна ни најразвијенија демократска друштва и управо због тога полиција мора да буде подвргнута контроли као начину утврђивања одговорности за евентуалне незаконитости у њеном раду. Учинити полицију одговорном подразумева могућност да се од ње захтевају сва потребна објашњења у вези са задацима које предузима, могућност да њено понашање буде испитивано, да се о њему суди и да оно буде санкционисано од стране других.<sup>11</sup> У контроли полиције акценат мора бити стављен на спољашњу, пре свега судску и цивилну контролу полиције. Једино на тај начин могуће је пружити гаранцију да ће контрола њеног рада бити у довољној мери непристрасна и објективна. Тиме се наравно не умањује значај који у процесу контроле рада полиције и успостављања њене пуне правне одговорности имају механизми унутрашње контроле.

### **Истраживање припадника криминалистичке полиције ПУ Београд**

У тексту који следи биће представљени предмет и циљ истраживања, најзначајније варијабле које су узете у обзир приликом израде истраживачког инструмента, истраживачка питања, узорак и ток истраживања као и основни резултати до којих се дошло примењеним методолошким поступцима и дискусија поводом њих.

#### **Предмет и циљ истраживања**

Основни предмет овог истраживања су ставови припадника криминалистичке полиције ПУ Београд о најзначајнијим питањима демократске реформе полиције, попут – односа полиције према праву и законским ограничењима полицијске делатности и њиховом утицају на ефикасност полицијског посла, ставови о законским решењима која регулишу примену оних овлашћења полиције која су од највећег значаја за заштиту људских права и слобода грађана. Осим поменутих, истраживање је обухватило и ставове испитаника о неопходности правне, али и осталих облика контроле полиције и другим питањима од значаја за демократску реформу полиције у Србији.

Основни циљ истраживања је да се на научно релевантан начин утврде ставови полиције о најзначајнијим питањима демократске реформе полиције.

---

<sup>11</sup> Vidi: Fisher, E., The European Union in the Age of Accountability, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 24, No. 3. 2004. pp. 495–515; Chan, J. B. L., Governing police practice: limits of the new accountability, *British Journal of Sociology*, Vol 50, No. 2, 1999. pp. 251–270.

### Методологија истраживања

Требало би истаћи да у досадашњем научном проучавању полиције у Србији недостају емпиријска истраживања, што додатно потврђује оправданост таквих настојања. Спроведеним истраживањем је обухваћена криминалистичка полиција ПУ за град Београд. Разлог због којег се истраживање ограничило на припаднике криминалистичке полиције је тај што се у области сузбијања криминалитета од стране полиције најнепосредније уочава веза полиција – право – људска права. Заправо, најозбиљнији облици кршења људских права се обично манифестују управо у сегменту рада криминалистичке полиције. Истраживање је ограничено на припаднике криминалистичке полиције ПУ за град Београд, као управе са највећим бројем запослених припадника криминалистичке полиције, али и као управе у којој је безбедносно-криминалистичка проблематика изузетно комплексна и сложена. Фокусирање спроведеног истраживања на главни град Србије може бити од користи за каснија истраживања те проблематике на нивоу целе територије Републике Србије.

### Узорак испитаника

Узорак је обухватио 250 испитаника из свих 16 полицијских станица и 12 одељења криминалистичке полиције у седишту Управе, у периоду септембар–октобар 2009. године. Истраживањем је, тако, постигнута адекватна просторна покривеност истраживања и репрезентативан узорак (25%).

### Узорак варијабли

С циљем што јаснијег увида у основни предмет истраживања, дефинисали смо неколико кључних варијабли од којих зависи однос полиције према најзначајнијим питањима њене демократске реформе. Дефинисани списак варијабли почива на уверењу у њихову релевантност за предмет и циљ истраживања. Анализом наведеног списка варијабли може се уочити да се неке од њих односе на социодемографске карактеристике, затим на разлику у полној припадности, степену и врсти образовања, неке од варијабли су психолошке природе јер говоре о степену задовољства припадника полиције радом у служби, али и о задовољству односом према надређеним и подређеним старешинама. Највећи број варијабли се односи на мишљење полиције о праву, основним циљевима полицијске делатности и њиховој класификацији према критеријуму приоритета, односу правна ограничења – ефикасности полицијског посла, као и на мишљење полиције о најзначајнијим полицијским овлашћењима, основним правима грађана и њиховим процедуралним гаранцијама. Међу варијаблама су и оне које се односе на однос полиције према најзначајнијим субјектима правосудног система, облицима незаконитог деловања у полицији, основним механизмима контроле и правној одговорности полиције, али и према правима самих полицајаца. Утврђене варијабле су:

1. старост;
2. пол;
3. ниво образовања;
4. врста образовања;
5. радно искуство у полицији и врста послова којима се испитаник примарно бавио (криминалистичка полиција, јавни ред и мир, безбедност саобраћаја, административни послови);
6. индикатори задовољства послом: задовољство садашњим радом у полицији, задовољство сарадњом са надређеним старешинама, задовољство сарадњом са себи подређенима;
7. индикатори сарадње са грађанима – мишљење о примарним циљевима полицијске функције и њиховом приоритету, о сарадњи са грађанима у превенцији криминалитета, о корисности информативних разговора са грађанима, о дискриминацији;
8. став према праву и потреби заштите основних људских права и слобода – индикатори става – мишљење о праву као потенцијалном фактору ограничења ефикасности рада полиције у области сузбијања криминалитета, о правним ограничењима полицијске делатности и потреби за доследним поштовањем закона, знање о основним правима лица лишених слободе, мишљење о присуству браниоца у преткривичном поступку, мишљење о појединим овлашћењима полиције и њиховом примени – примена средстава принуде, мишљење о примени овлашћења задржавања – дужина периода који се полицији даје да лице лишено слободе приведе истражном судији, ширина овлашћења, корисност његове примене за ефикасност полиције и преткривичног поступка, дужина задржавања, мишљење о примени овлашћења претресање стана и других просторија, мишљење о примени овлашћења надзора и снимања телефонских и других разговора или комуникација и оптичка снимања лица, мишљење о повећавању броја полицијских овлашћења за која су потреба одобрења истражног судије или неког другог надлежног органа;
9. став о сарадњи са основним субјектима правосудног система – индикатори става: мишљење о раду и сарадњи са истражним судијама, мишљење о раду и сарадњи са тужилаштвом, мишљење о судбини кривичне пријаве, односно о судском поступку поводом кривичне пријаве, став према раду суда уопште;

10. мишљење о обиму овлашћења полиције у борби против организованог криминала и тероризма и степену њене самосталности;

11. мишљење о најтежим облицима незаконитог рада полиције и њеним основним разлозима;

12. став о контроли полиције – индикатори става: мишљење о механизмима контроле полиције и потреби за њеном правном одговорношћу, потреба и оправданост контроле законитости рада полиције од стране Европског суда за људска права;

13. став према правима полицајаца – индикатори става: мишљење према политичком ангажовању и деловању полиције, синдикалном удруживању и праву на штрајк полиције.

### **Истраживачка питања – претпоставке**

Истраживање полази од неколико начелно постављених истраживачко-теоријских питања (претпоставки), које су резултат уопштавања многобројних теоријско-емпиријских истраживања у свету. Претпоставке су следеће.

1. У односу полиције према праву, нарочито према ограничењима које право поставља пред полицију, постоји извесни степен анимозитета који је резултат уверења полиције да доследно поштовање закона (нарочито у сфери заштите основних права и слобода осумњиченог) може да умањи степен ефикасности у раду полиције. Сходно томе, доследна примена закона, иако пожељна, није увек могућа и оправдана, нарочито не са становишта ефикасности рада полиције у расветљавању кривичног дела и проналажењу учиниоца.<sup>12</sup>

2. Горе наведена претпоставка указује и на то да се став према праву одражава и на мишљење полиције према њиховим законским овлашћењима и слободама и правима грађана, пре свега, осумњиченим лицима. То мишљење се у већини случајева своди на захтев за ширим овлашћењима полиције.

3. Став према праву као фактору ограничења полицијске делатности утиче и на мишљење полиције према основним механизмима контроле и институцијама правосудног система које имају одговарајући значај у томе, нарочито према раду суда. Полиција критички и са дозом резерве доживљава улогу суда у утврђивању правне одговорности полиције и контроли

---

<sup>12</sup> Види у: Skolnick, J., *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, John Wiley Sons, New York, 1966; Banton, M., *The Policeman in the Community*, Basic Books, New York, 1964; Reiner, R., *The Politics of the Police*, Wheatsheaf Boks, Brighton, 1985; Bayley, D., *Law enforcement and the Rule of Law: Is there a trade-off?*, *Criminology & Public Policy*, Columbus, Vol 2, Issue 1, 2002. pp. 133–150.



законитости њеног рада. Критика полиције најчешће истиче да суд нема много разумевања за полицијски посао, његову комплексност, тежину и труд који би полиција требало да уложи да би се расветлиле све околности у вези с кривичним делом и проналажењем учиниоца. Такав став према суду утиче и на изванредан степен анимозитета према суду као кључном носиоцу спољашње контроле законитости рада полиције.<sup>13</sup>

### Инструмент истраживања

У истраживању је коришћен анонимни упитник, као основни инструмент за прикупљање емпиријских података. Упитник се састојао од 49 питања од којих су прва четири демографска. Већина питања је било у затвореном формату. Од 250 послатих упитника 249 су враћени попуњени, што говори о високом проценту одзива, мада број датих одговора на поједина питања из упитника варира.

### Ток истраживања

Истраживање је започето почетком октобра 2009. године у ПУ за град Београд. Упитници су расподељени у групе према броју полицијских станица и одељења криминалистичке полиције (укупно 28 група). Дате су усмене инструкције претпостављенима да би упитници требало да буду подељени испитаницима применом метода случајног узорка, тако што са списка запослених по азбучном реду изабран сваки трећи запослени као испитаник. Наравно, реализација избора је била ван наше контроле – нисмо имали увид у то да ли је предложени метод спроведен. Истраживање је завршено у периоду октобар–новембар 2009. године, са враћеним попуњеним упитницима.

### Резултати и дискусија

Најпре су обрађени одговори испитаника из првих шест варијабли. Нешто мање од половине испитаника (43%) је у старосној групи од 30 до 39 година. Нешто више од четвртине испитаника је у старосним групама од 20 до 29 година (29%) и 40 до 49 година (27%). Свега 1% испитаника у узорку има преко 50 година. Од 246 испитаника који су дали одговор, њих 79% припада мушком полу, док 21% припада женском полу.

Чињеница да је 72% испитаника млађе од 40 година говори о релативно *младој кадровској популацији београдске криминалистичке полиције*. Недостатак људи преко 50 година је могућа последица ранијег пензионисања или премештаја на друге врсте послове. Чињеница да петина запослених припада женском полу говори о *задовољавајућем нивоу присуства*

---

<sup>13</sup> Више о томе у: Reiner, R., op. cit.; Bitner, E., *The Functions of the Police in Modern Society*, Oelgeschlager, Gunn Hain, Publishers, Inc. Cambridge, 1980; Skolnick, J., op. cit.; Lundman, R. J., *Police and Policing an Introduction*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1980.

жена, нарочито уколико се има у виду чињеница да највећи број жена запослених у МУП-у Републике Србије и даље ради ван оперативног састава.

За предмет истраживања значајно је утврдити ниво и врсту образовања који испитаници поседују јер од нивоа образовања може у значајној мери да зависи став испитаника о праву. Резултати казују да 90% испитаника поседује више (48%) или високо (42%) образовање, 8% испитаника има средњу школску спрему, док 2% поседује диплому мастер студија. Однос између нивоа образовања и старосне групе је различити у зависности од тога да ли се ради о млађим или старијим старосним групама. Наиме, скоро дупло више испитаника у старосној групи од 20 до 29 година поседује више образовање од оних који поседују високо. У старосној групи од 30 до 39 година тај однос је изједначен, док је у старосној групи од 40 до 49 година, већи број оних који поседују високо од оних који поседују више образовање. *Ниво образовања испитаника је задовољавајући, и указује на то да послове криминалистичке полиције у Београду у великом проценту обавља високо образована полиција.*

Осим нивоа образовања, значајан податак за предмет истраживања је и врста образовања. Чињеница да за рад у полицији Србије није законски услов да кандидат поседује образовање из полицијских или правних наука, често доводи у питање компетентност полицијских службеника у обављању послова и задатака за које је потребно одговарајуће стручно знање. У нашем узорку 77% испитаника поседује високо или више образовање које је повезано са полицијским или правним наукама и то: високо – 34%, а више – 43%. Може се, дакле, закључити да *испитаници у високом проценту поседују одговарајуће знање за послове које обављају.*

Када је реч о радном искуству, 28% испитаника поседује радно искуство мање од 5 година, 40% је са радним искуством у трајању између 5 и 15 година, 26% у трајању од 15 до 25 година, док 7% испитаника има радно искуство дуже од 25 година. Највећи проценат испитаника, њих 88% је у највећем делу свог радног искуства било ангажовано на пословима криминалистичке полиције, 8% на пословима јавног реда и мира и патролној делатности, а 4% на пословима административне природе. Индикатори који указују на степен задовољства послом и сарадњом са себи надређеним и подређеним колегама говоре да је 6% испитаника веома незадовољно досадашњим радом у полицији, 9% је незадовољно, 26% није ни задовољно ни незадовољно, 55% је задовољно, док је 4% испитаника веома задовољно досадашњим радом у полицији. Када је реч о степену задовољства досадашњом сарадњом у раду са себи надређенима, 3% испитаника се изјаснило да је веома незадовољно, 6% да је незадовољно, 22% да није ни задовољно ни незадовољно, 59% да је задовољно и 10% да је веома задовољно. По питању степена задовољства са досадашњом сарадњом са себи подређенима, 6% испитаника се изјаснило да су веома незадовољни, исти проценат да је незадовољно, 19% да нису ни задовољни ни незадовољни, 57% да су задовољни, док се 11% изјаснило да су веома задовољни том сарадњом. Може се закључити да су испитаници у *високом степену задовољни досадашњим радом у полицији, а посебно сарадњом са себи подређеним и надређеним колегама.*

Затим, испитаницима је постављено питање о томе који је примарни циљ полицијске делатности. Понуђена су четири одговора од којих два спадају у ред традиционалних полицијских задатака (борба против криминала и очување јавног реда и безбедност државног поретка и институција) док се преостала два одговора односе на полицијске задатке који су примарно усмерени ка заштити грађана (заштита уставом и законом загарантованих права и слобода грађана и услужна делатност у функцији грађана). Више од половине испитаника, тачније 57,5%, сматра да је примарни циљ полицијске делатности сузбијање криминалитета. Њих 27,5% сматра да је то заштита уставном и законом загарантованих права и слобода грађана, 8,5% да је то очување јавног реда и мира и безбедност државног поретка и институција и 7% њих сматра да је примарни циљ полиције услужна делатност у функцији грађана (табела 1).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Сузбијање криминалитета	141	57,5
Очување јавног реда и мира и безбедност државног поретка и институција	21	8,5
Заштита уставом и законом загарантованих права и слобода грађана	66	27
Услужна делатност у функцији грађана	17	7
Укупно	245	100

**Табела 1-** Шта је, према Вашем мишљењу, примарни циљ полицијске делатности?

Високо вредновање сузбијања криминалитета је очекивано будући да се ради о полицијским службеницима који се превасходно баве сузбијањем криминала. Међутим, није занемарљив ни проценат оних који су се определили за оне циљеве који су примарно у функцији грађана. *Из наведеног се може закључити да испитаници високо вреднују оне циљеве који јесу у функцији грађана.* Такав закључак нам се чини оправданим нарочито ако се има у виду да борба против криминала (која се у одговорима испитаника вреднује као примарни циљ полицијске делатности) јесте у функцији стабилности друштва и личне и имовинске безбедности грађана.

Када је реч о сарадњи са грађанима у превенцији и откривању криминала резултати указују на то да испитаници у високом проценту вреднују улогу грађана у томе, као и да верују да би у раду полиције требало примењивати једнак третман према свим грађанима без обзира на разлике међу њима. Чак 94% испитаника сматра да је сарадња полиције са грађанима веома корисна и неопходна у превенцији криминалитета, док 5,5% сматра да је корисна али да се може и без ње, само један испитаник види ту сарадњу као некорисну за полицију (табела 2).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Да, веома је корисна и неопходна	233	94
Корисна је, али се може и без ње	14	5,5
Није од користи за полицију	1	0,5
Укупно	248	100

**Табела 2** - Да ли сматрате да је сарадња полиције са грађанима од користи у превенцији криминалитета?

Слични су резултати и када је реч о потреби и корисности информативних разговора полиције са грађанима. Изузетно висок проценат испитаника сматра веома корисним и неопходним информативне разговоре са грађанима – 91%, док свега 8,5% сматра да се може и без њих (табела 3).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Да, веома су корисни и неопходни	226	91
Да, корисни су, али се може и без њих	21	8,5
Некорисни су	1	0,5
Укупно	248	100

**Табела 3** - Да ли сматрате да су информативни разговори са грађанима корисни и колико?

Изузетно висок проценат испитаника сматра да у раду полиције не сме бити дискриминације без обзира на припадност грађана (расну, полну или етничку) или опредељење (верско, сексуално, политичко), те да сви грађани заслужују једнак третман приликом примене закона – 98% (табела 4).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Слажем се	242	97,5
Не слажем се	6	2,5
Укупно	248	100

**Табела 4** - Да ли сматрате да сви грађани, без обзира на њихову припадност (расну, полну или етничку) или опредељење (верско, сексуално, политичко), заслужују једнак третман приликом примене закона?

Када је реч о заштити интереса грађана као примарном циљу демократске полиције, може се закључити да су испитаници *показали висок степен свести о томе да би примарни циљ полиције требало да буде*

*заштита њихових интереса.* Нарочито су задовољавајући резултати који указују на велику спремност београдске полиције за сарадњу са грађанима у превенцији криминалитета, као и на одсуство различитих видова дискриминације приликом примене закона.

Једно од основних обележја полиције у демократском друштву руковођеном начелима владавине права јесте доследно спровођење закона и поштовање начела легалитета. Начин на који београдска полиција доживљава право уопште, посебно начело легалитета је испитивано у контексту захтева за ефикасним поступањем полиције. Наиме, досадашња истраживања у свету су указала на доста распрострањено уверење полиције да стриктно придржавање закона често негативно утиче на ефикасност полиције (посебно у области сузбијања криминалитета). Као резултат таквог уверења обично се ствара извесни степен анимозитета према праву и правним ограничењима полицијске делатности, али и спремност полиције да се право понекад прекрши зарад ефикасности.

Сличну тенденцију показују и резултати спроведеног истраживања. Тако, 57,5% испитаника сматра да стриктно придржавање закона приликом обављања полицијских задатака може полицији да веже руке и спречи је да свој посао одради ефикасно и како би требало (табела 5)

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Слажем се	142	57,5
Не слажем се	105	42,5
Укупно	247	100

**Табела 5** - Да ли сматрате да стриктно придржавање закона приликом обављања полицијских задатака може полицији да веже руке и онемогући је да свој посао одради ефикасно и како би требало?

Када је реч о спремности испитаника да прекрше право зарад ефикасности, резултати показују доста висок проценат оних који кршење права зарад ефикасности у начелу не оправдавају, али га сматрају често нужним. На питање да ли оправдавају кршење закона приликом обављања полицијских задатака уколико резултат тога може да буде прибављање адекватних доказа за почињено кривично дело или одговорност учиниоца 13,5% испитаника су се изјаснили да то оправдавају, 40,5% њих то не оправдава, али сматра да је то често нужно, док 46% не оправдава кршење закона без обзира на мотиве или резултате тога (табела 6).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Сматрам оправданим	33	13,5
Не сматрам оправданим, али тако нешто је често нужно	100	40,5
Не сматрам оправданим, без обзира на мотиве или резултате тога	115	46
Укупно	248	100

**Табела 6** - Да ли оправдавате кршење закона приликом обављања полицијских задатака уколико резултат тога може да буде прибављање адекватних доказа за почињено кривично дело или за одговорност учиниоца?

Однос испитаника према праву, односно захтеву да рад полиције буде стриктно утемељен на закону није задовољавајући. Београдска полиција очигледно показује висок степен анимозитета према праву јер право види као ограничавајући фактор сопствене ефикасности. Резултати истраживања јасно указују на то да испитаници високо вреднују потребу за ефикасним радом, чак и на начин који тај захтев ставља испред захтева за строгим поштовањем права. У вези с тим, уочено је да *такво мишљење не зависи од нивоа образовања*, будући да је готово идентичан проценат оних који имају то мишљење међу испитаницима који поседују средње (55%), више (58%) или високо образовање (56%). Извесна одступања и разлике постоје ако такво мишљење доведемо у везу са старосним добом и полом испитаника, као и годинама радног искуства. Тако, исти проценат испитаника из старосних група од 20–29 (62,5%) и 30–39 (63%) година деле то мишљење, док је проценат нешто мањи код старијих испитаника (41%). То што је донекле изненађујуће јесте да је наведено мишљење знатно израженије код жена (71%), него код мушкараца (53%).

Кад је реч о радном искуству резултати показују да су испитаници са мање година искуства склонији горе наведеном уверењу од оних са дужим радном стажом. Тако је скоро изједначен проценат оних који деле уверење да стриктно придржавање права може да има негативан утицај на ефикасност полиције међу испитаницима који имају мање од 5 година радног искуства у полицији (62%) и оних који имају радно искуство између 5 и 15 година (62%). Како се број година радног искуства повећава тако опада проценат оних који имају такво уверење, тј. 31% испитаника који имају радно искуство између 15 и 25 година деле то уверење, док међу онима који раде и полицији дуже од 25 година 17% сматра да стриктно придржавање закона приликом обављања полицијских задатака може полицији да веже руке и спречи је да свој посао одради ефикасно и како би требало. Уколико ту појаву доведемо у везу са чињеницом да проценат оних који деле такво уверење опада у познијим

годинама, можемо да закључимо да *временом, животно и радно искуство позитивно утиче на то да се право мање доживљава као фактор ограничења полицијске делатности, него на почетку радног века.*

Уверење да је право потенцијални фактор ограничења полицијске ефикасности не подразумева нужно спремност да се право прекрши зарад ефикасности. Поводом тога, може се уочити да *доста висок проценат оних који кршење права зарад ефикасности у начелу не оправдавају, али га сматрају често нужним.* С тим у вези, свега 28% оних који су се изјаснили да сматрају право фактором ограничења полицијске ефикасности (претходно питање) не сматра оправданим кршење права зарад ефикасности, док остали испитаници или то у потпуности оправдавају (16%) или сматрају тако нешто веома често нужним (55%). Може се, дакле, закључити да је међу испитаницима *доминантно уверење да би ефикасност полиције често требало ставити испред захтева за доследним поштовање права, чак и по цену његовог кршења.* Разлике у нивоу образовања не утичу у великој мери на то уверење, док је разлика уочљива када је реч о припадницима мушког и женског пола и то у смислу нешто израженије спремности жена да се право прекрши зарад ефикасности. Такође постоји сличност са претходним питањем, у смислу да се повећавањем радног и животног искуства смањује спремност да се право прекрши зарад ефикасности и повећавање уверења у неоправданост тако нечег.

У оквиру истраживања односа београдске полиције према основним правима и слободама грађана утврдили смо мишљење испитаника о законским решењима која се тичу примене принуде и обавезног присуства браниоца приликом саслушања осумњиченог, затим мишљење о законским решењима која регулишу задржавање лица, претресање стана и других просторија, надзор и снимање телефонских или других разговора или комуникација и оптичка снимања лица.

Када је реч о примени принуде, 63% испитаника сматра да би полиција требало да има шира законска овлашћења у примени средстава принуде, 36% сматра да су постојећа законодавна решења адекватна, док свега 1% испитаника сматра да би полиција требало да има ужа законска овлашћења од постојећих (табела 7).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Слажем се	156	63
Сматрам да су постојећа законска решења адекватна	89	36
Сматрам да би требало да има ужа законска овлашћења	2	1
Укупно	247	100

**Табела 7** - Да ли сматрате да би полиција требало да има шира законска овлашћења у примени средстава принуде?

Посебно су нас занимала мишљења испитаника о примени принуде приликом саслушања осумњиченог лица. Питање које смо поставили је јасно доводило у везу принуду и саслушање осумњиченог, чиме је наглашено да се мисли на нелегалну примену принуде. На тај начин је отклоњена могућности да се примена принуде схвати у смислу њене легалне употребе у оним ситуацијама када на основу закона постоје услови за то. Примена принуде у саслушању осумњиченог ни у ком случају не може бити легална метода рада, па нас је сходно томе занимало да ли испитаници и у коликој мери виде такву праксу као корисну или неопходну. С тим у вези, 8,5% испитаника сматра да је примена принуде корисна и неопходна, 57 % испитаника сматра да примена принуде (физичке или психичке) приликом саслушања осумњиченог може да буде од користи полицији у расветљавању околности везаних за кривично дело или учиниоца, али да је треба свести на минимум, 34,5% сматра да је она некорисна и да би је требало у потпуности елиминисати (табела 8).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Примена принуде је некорисна и треба је у потпуности елиминисати	85	34,5
Примена принуде може да буде од користи, али је треба свести на минимум	139	57
Примена принуде је корисна и неопходна	21	8,5
Укупно	245	100

**Табела 8** - Да ли сматрате да примена принуде (физичке или психичке) приликом саслушања осумњиченог може да буде од користи полицији у расветљавању околности везаних за кривично дело и учиниоца?

Јасно се може уочити спремност испитаника за шира законска овлашћења у примени средстава принуде. Уверење о потреби проширења законских овлашћења полиције у примени принуде је повезан са уверењем да принуда може да буде од користи. У случају наших испитаника то се такође потврђује, па тако свега 24% оних који сматрају да треба проширити овлашћења полиције у примени принуде сматра да је примена принуде (психичке или физичке) приликом саслушања осумњиченог не може бити од користи за расветљавање околности везаних за кривично дело или учиниоца и да би је требало у потпуности елиминисати. Као што се види и на том примеру, испитаници у високом проценту показују спремност или разумевање за примену таквих начина рада који никако не могу бити сматрани легалним. Сходно dome, може се закључити да су *прихватањем могућности да се такав начин рада прихвати или оправда испитаници истовремено прихватили могућност нелегалног односа према осумњиченим лицима, што свакако удаљава такву праксу рада од оних стандарда које демократска полиција подразумева.*

У складу са претходним уверењем је и однос испитаника према законском решењу по коме је присуство браниоца обавезно приликом



саслушања осумњиченог. Додуше, подаци указују на то да готово половина испитаника (48%) сматра присуство браниоца неопходним и оправданим. Међутим, 47,5% испитаника сматра да би обавезно присуство браниоца требало дозволити тек када полиција обави све потребне оперативно-тактичке радње, док 4,5% испитаника сматра да би обавезно присуство браниоца приликом саслушања осумњиченог требало у потпуности укинути (табела 9).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Сматрам да је то изузетно оправданим и неопходним	118	48
Сматрам да браниоца треба дозволити тек када полиција обави све своје оперативно-тактичке радње	117	47,5
Обавезно присуство браниоца треба у потпуности укинути	11	4,5
Укупно	246	100

**Табела 9** - Да ли сматрате оправданим и неопходним обавезно присуство браниоца приликом саслушања осумњиченог?

Неприхватљиво је одсуство вишег нивоа свести о неопходности обавезног присуства браниоца приликом саслушања осумњиченог. Податак да готово половина испитаника сматра да би обавезно присуство браниоца требало тек накнадно дозволити (4,5% сматра да би га требало потпуно укинути) наводи на закључак да испитаници у високом проценту види то законско решење као потенцијалну сметњу за обављање оперативно-тактичких радњи полиције.

Од посебног значаја су мишљења испитаника о законским решењима која регулишу период који полиција има да лице лишено слободе спроведе истражном судији и осталим решењима која се односе на меру задржавања. Велики проценат од 73,5% испитаника се слаже да би полицији требало продужити законски одређен период да лице које је лишено слободе приведу истражном судији, 25,5% сматра да је постојеће законско решење адекватно, док свега 1% испитаника сматра да би тај рок требало да буде краћи (табела 10).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Слажем се	183	73,5
Сматрам да су постојеће законско решење адекватно	63	25,5
Сматрам да тај рок треба да буде краћи	2	1
Укупно	248	100

**Табела 10** - Да ли сматрате да би требало продужити период који се полицији даје да лице лишено слободе приведу надлежном судији?

Када је реч о трајању мере задржавања, 72% испитаника су присталице дужег задржавања, 27% сматра да су постојеће законско решење адекватно, док свега 1% испитаника сматра да би трајање задржавања требало да буде краће (табела 11).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Присталица сам дужег задржавања	178	72
Сматрам да је постојеће законско решење адекватно	67	27
Присталица сам краћег задржавања	2	1
Укупно	247	100

**Табела 11** - Да ли сте присталица дужег или краћег задржавања?

На питање колико би конкретно задржавање осумњиченог требало да траје 22,5% испитаника је одговорило да постојеће законско решење по којем је тај период 48 часова адекватно, док се више од половине испитаника, укупно 53%, определило за решење по којем би задржавање требало да траје 72 сата (три дана), 12% испитаника сматра да задржавање требало да траје 4 дана, 7% сматра да требало да траје од 5 до 10 дана, док свега 2,5% испитаника сматра да задржавање требало да траје краће од 48 сати (табела 12).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Требало би да траје мање од 48 сати	6	2,5
Треба да траје 48 сати	56	22,5
Требало би да траје три дана	132	53,5
Требало би да траје четири дана	29	12
Требало би да траје између 5 и 10 дана	18	7
Требало би да траје више од 10 дана	6	2,5
Укупно	247	100

**Табела 12** - Колико би задржавање, према Вашем мишљењу, требало да траје?

Задржавање осумњиченог испитаници виде као изузетно корисно средство у функцији ефикасности полиције. Наиме, 99% испитаника сматра да задржавање осумњиченог доприноси ефикасности полиције и преткривичног поступка, а 79% испитаника сматра да би дуже задржавање још више допринело ефикасности полиције у сузбијању криминалитета (табела 13)

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Слажем се	196	79
Не слажем се	53	21
Укупно	249	100

**Табела 13** - Да ли сматрате да би дуже задржавање од постојећег законског решења допринело већој ефикасности полиције у сузбијању криминалитета?

Када је реч о овлашћењу полиције да врше претресање стана и других просторија, занимало нас је да ли испитаници сматрају да је оправдано решење по којем је за примену те радње потребна наредба истражног судије. При томе, 62,5% испитаника сматра то решење оправданим, док се 37,5% испитаника са тиме не слаже (табела 14).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Сматрам оправданим	156	62,5
Не сматрам оправданим	93	37,5
Укупно	249	100

**Табела 14** - Да ли сматрате оправданим законско решење по којем у највећем броју случајева мора да постоји наредба истражног судије за претресање стана и других просторија?

Међутим, када смо то питање довели у контекст ефикасности полиције, резултати су показали да 64,5% процената испитаника сматра да би претресање стана и других просторија од стране полиције допринело ефикасности полиције уколико примена те мере не би увек била условљена претходном наредбом истражног судије (табела 15).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Слажем се	160	64,5
Не слажем се	88	35,5
Укупно	248	100

**Табела 15** - Да ли сматрате да би претресање стана и других просторија од стране полиције допринело ефикасности полиције уколико би ово овлашћење увек могло да буде примењено без претходне наредбе истражног судије?

На сличан начин смо приступили утврђивању мишљења испитаника поводом овлашћења полиције за надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникација и оптичка снимања лица. При томе, 79,5% испитаника сматра оправданим законско решење по којем је неопходна претходна наредба истражног судије за примену тог овлашћења. Међутим, када смо примену тог овлашћења, и у вези са њим обавезу претходне наредбе истражног судије, довели у везу са ефикасношћу полиције добили смо нешто другачије резултате него код претходног овлашћења. Наиме, 57% испитаника не сматра да би примена тог овлашћења допринела ефикасности полиције уколико његова примена не би била условљена претходном наредбом истражног судије (табела 16).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Слажем се	106	43
Не слажем се	141	57
Укупно	247	100

**Табела 16** - Да ли сматрате да би примена полицијског овлашћења надзора и снимања телефонских и других разговора или комуникација и оптичка снимања лица допринело ефикасности полиције уколико његова примена не би била условљена претходним наредбом истражног судије?

Утврдили смо и начелан став испитаника поводом обавезе полиције да поступа на основу претходно добијеног одобрења истражног судије или неког другог надлежног органа. Тим поводом, највећи број испитаника, њих 60% сматра да су постојећа решења адекватна, и да самим тим, не би било потребно повећати ни смањити број полицијских овлашћења за која су потреба претходна одобрења поменутих органа. При томе, 8,5% сматра да би тај број требало повећати, 14% сматра да би требало тај број смањити, док 17,5% сматра да полиција не би требало уопште да буде ограничена претходним одобрењем или наредбом истражног судије или неког другог надлежног органа (табела 17).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Слажем се	20	8,5
Постојећа решења су адекватна	143	60
Сматрам да би требало смањити тај број	33	14
Сматрам да полиција у свом раду не би требало уопште да буде ограничена претходним одобрењем или наредбом истражног судије или неког другог надлежног органа	41	17,5
Укупно	237	100

**Табела 17** - Да ли сматрате да би требало повећати број полицијских овлашћења за чију је примену потребно одобрење истражног судије или неког другог надлежног органа?

Незадовољство постојећим законским решењима је најизраженије према оним решењима која се односе на период који је полицији дат да лице лишено слободе спроведе истражном судији и према мери задржавања. Очигледно доминантан став испитаника да ти периоди треба да буду дужи у односу на постојеће, указује на то да су за београдску полицију *прихватљивија решења која су била на снази у ранијем законодавству, док се решења која актуелни закони сматрају неадекватним и за ефикасност рада полиције отежавајућим*. Позитивно је то што већина испитаника прихвата као адекватна постојећа решења на основу којих је неопходно претходно одобрење надлежног органа (пре свега, суда) за примену појединих полицијских овлашћења (претресање просторија, надзор комуникација). Ипак и ту је могуће уочити да београдска полиција види та решења као потенцијално отежавајући фактор по ефикасност њеног рада.

Тенденција ка знатно самосталнијем раду полиције нарочито се испољава у борби против организованог криминала и тероризма. Наше истраживање то у великој мери потврђује. Тако, 80% испитаника сматра да су полицији потребна знатно шира овлашћења у борби против организованог криминала и тероризма, 18,5% сматра да су постојећа решења адекватна, док свега 1,5% испитаника сматра да су потребна ужа овлашћења од постојећих (табела 18).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Сматрам да су потреба знатно шира овлашћења	196	80
Постојећа законска овлашћења су сасвим адекватна	45	18,5
Сматрам да су потребна ужа овлашћења полиције	4	1,5
Укупно	245	100

**Табела 18** - Да ли сматрате да борба против организованог криминала и тероризма захтева шира овлашћења полиције од постојећих?

У складу са тим је и уверење 62% испитаника да би полиција требало да буде самосталнија у примени својих овлашћења у борби против организованог криминала и тероризма, 37% њих сматра да су постојећа решења адекватна, док само 1% испитаника сматра да би рад полиције требало да буде на нижем степену самосталности (табела 19).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Требало би да буде знатно самосталнија	151	62
Постојећи ниво самосталности је задовољавајући	91	37
Требало би да рад полиције буде на nižем нивоу самосталности	3	1
Укупно	245	100

**Табела 19** - Колико би, према Вашем мишљењу, полиција требало да буде самостална у примени својих овлашћења у борби против организованог криминала и тероризма?

У истраживању је утврђено мишљења испитаника о томе колико су задовољни сарадњом са основним субјектима правосудног система – истражним судијама, јавним тужиоцима, судом, као и мишљење њиховом раду (суда, пре свега). Веома задовољних сарадњом са истражним судијама је свега 18% испитаника. Највећи проценат испитаника – 75%, сматра да та сарадња није лоша, али да би могла бити много боља, док 7% испитаника је веома незадовољно сарадњом са истражним судијама (табела 20).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Веома сам задовољан/на том сарадњом	44	18
Није лоше, али би могло бити много боље	185	75
Веома сам незадовољан/на том сарадњом	18	7
Укупно	246	100

**Табела 20** - Како бисте оценили досадашњи сарадњу са истражним судијама?

Донекле слични резултати су добијени и поводом питања о сарадњи са јавним тужилаштвом. Тако, 24% испитаника је веома задовољно том сарадњом, 68% њих сматра да није лоша али да би могла да буде много боља, док је 9% испитаника веома незадовољно сарадњом са јавним тужилаштвом (табела 21).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Веома сам задовољан/на том сарадњом	58	24
Није лоше, али би могло бити много боље	166	68
Веома сам незадовољан/на том сарадњом	21	9
Укупно	245	100

**Табела 21** - Како бисте оценили досадашњу сарадњу са јавним тужилаштвом?

Рад суда уопште као добрим оцењује 21% испитаника, 48% сматра да већина њих ради како мора и како може, док 31% испитаника сматра да суд ради лоше (табела 22).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Већина њих ради добро	52	21
Већина ради како мора и може	117	48
Већина њих ради лоше	76	31
Укупно	245	100

**Табела 22** - Како бисте оценили рад суда уопште?

Степен задовољства постојећом сарадњом са јавним тужилаштвом, истражним судијама и судом није задовољавајући. Доминантно уверење јесте да та сарадња може да буде много боља, док није занемарљив ни проценат оних који су том сарадњом потпуно незадовољни.

С обзиром на чињеницу да у највећем броју случајева полиција не добије повратну информацију о судбини кривичне пријаве у поступку пред судом, занимало нас је мишљење испитаника о томе да ли сматрају да би за полицију било од користи уколико би имала податке о судбини кривичне пријаве и поступку који је поводом ње вођен пред судом. Највећи број испитаника, њих 73% сматра да би то било од велике користи за полицију, 24% њих сматра да би то било корисно, али да то није неопходно, док свега 4% испитаника сматра да не може бити од користи за полицију (табела 23).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Сматрам да би то било од велике користи за полицију	180	73
Било би корисно, али то није неопходно	59	24
Не сматрам да то може да буде од користи за полицију	9	4
Укупно	248	100

**Табела 23** - Да ли сматрате да би за полицију било од користи уколико би имала податке о судбини кривичне пријаве и поступку који је поводом ње вођен пред судом?

Београдска криминалистичка полиција очигледно сматра да је потребно да има повратну информацију о судбини кривичних пријава у судском поступку, што указује на висок проценат оних који јесу мотивисани да сазнају коначни резултат свог рада.

Као најтеже облике незаконитог рада полиције, највећи број испитаника види корупцију (58%) и злоупотребу службених положаја (38%),

док знатно мањи проценат испитаника наводи прекорачење овлашћења у примени средстава принуде, непотизам, мобинг и друго. Када је реч о корупцији, резултати показују да 67% испитаника сматра да је основни разлог корупције полиције неповољан социјално економски статус полицајаца, док 32% сматра да је то лична склоност ка незаконитом понашању и стицању материјалног богатства (табела 24).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Неповољан социјално економски статус полицајаца	175	67
Лична склоност ка незаконитом понашању и стицању материјалног богатства	75	32
Неки други разлог.	3	1
Укупно	233	100

**Табела 24** - Који су, према Вашем мишљењу, основни разлози због којих се јавља корупција у полицији?

Оно што охрабрује јесте да испитаници у високом проценту показују свест о корупцији и злоупотреби службеног положаја као изузетно штетне појаве по рад полиције, али се може приметити да као основни разлог томе наводе, пре свега, неповољан социјално економски статус полицајаца.

Од испитаника је тражено да се изјасне о основним разлозима злоупотребе законских овлашћења. Тако, 35% испитаника сматра да је то недовољна стручна обученост полицајаца, 38% сматра да су то околности саме ситуације у којој се полицајац може наћи, 23% сматра да је то непромишљена или неадекватна процена полицајаца, док свега 3% наводи неки други разлог (социјални статус, ниски лични морал, или лоша законска решења), (табела 25).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Недовољна стручна обученост полицајаца	83	35
Околности саме ситуације у којој се полицајац може наћи	90	38
Непромишљена или неадекватна процена полицајаца	54	23
Неки други разлог	8	3
Укупно	235	100

**Табела 25** - Који су, према Вашем мишљењу, основни разлози због којих полиција злоупотребљава своја законска овлашћења?



У истраживању смо покушали да утврдимо став испитаника о основним питањима правне одговорности полиције и контроли законитости рада полиције. Најпре смо покушали да утврдимо у којој мери испитаници виде контролу полиције као потребну и корисну. На то питање, 68% испитаника се изјаснило да сматра да је контрола полиције потребна и корисна, 31% испитаника сматра да је она потребна, али не увек и корисна, док свега 1% испитаника сматра да је контрола полиције непотребна и некорисна (табела 26).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Сматрам да је потребна и корисна	169	68
Потребна је, али она није увек корисна	77	31
Контрола полиције није потребна и некорисна је	3	1
Укупно	249	100

**Табела 26** - Да ли сматрате да је контрола рада полиције потребна и корисна?

Наведени податак довољно говори о позитивном мишљењу београдске полиције према потреби контроли њеног рада, мада не би требало занемарити чињеницу да није мали проценат оних који сматрају да је она понекад некорисна. Такво уверење се може разумети уколико се има на уму да су се испитаници у највећем броју определили за системе унутрашње контроле као потребније и корисније од оних који су део система спољашње контроле. Тако рецимо, на питање да ли сматрају да је спољашња контрола полиције потребна 40% испитаника је одговорило да јесте, али да сматра да је унутрашња контрола значајнија, 21% испитаника сматра да је непотребна и да су средства унутрашње контроле сасвим довољна, 10% испитаника се определило за то да је спољашња контрола сасвим непотребна, док се 29% испитаника определило за то да је спољашња контрола апсолутно потребна (табела 27).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Сматрам да је апсолутно потребна	71	29
Сматрам да је потребна, мада унутрашња контрола је ипак значајнија	99	40
Не сматрам да је потребна, унутрашњи облици контроле су сасвим довољни	52	21
Не сматрам да је потребна	24	10
Укупно	246	100

**Табела 27** - Да ли сматрате да је спољашња контрола полиције потребна?

У истраживању смо утврдили да 59% испитаника сматра да је улога суда у успостављању законитог рада полиције битна, али не и пресудна, 20% испитаника сматра да суд нема никакву улогу у томе, док 21% њих сматра да је улога суда у томе од пресудног значаја (табела 28).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Улога суда је од пресудног значаја	52	21
Сматрам да је улога суда битна, али не и пресудна	146	59
Суд нема никакву значајну улогу у томе	50	20
Укупно	248	100

**Табела 28** - Како бисте оценили улогу суда у успостављању законитости рада полиције?

Као најкориснији и најефикаснији облик спољашње контроле полиције највећи број испитаника види комисију за жалбе на рад полиције – 34%, контролу од стране парламентарних одбора – 33,5%, судску контролу – 15,5%, контролу од стране грађанских одбора за контролу полиције – 13%, и омбудсман – 3% (табела 29).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Парламентарна контрола (контрола од стране парламентарних одбора)	76	33,5
Судска контрола	35	15,5
Омбудсман	7	3
Контрола од стране грађанских одбора за контролу полиције	30	13
Контрола од стране независних комисија за жалбе на рад полиције	77	34
Неки други облик	2	1
Укупно	227	100

**Табела 29** - Од наведених облика спољашње контроле полиције заокружите онај који сматрате најефикаснијим и најкориснијим

Када је реч о облицима унутрашње контроле, као најкориснији и најефикаснији облик те контроле највећи број испитаника види хијерархијску контролу (контролу од стране претпостављених) – 55,5%, контролу од стране посебних служби за контролу полиције (Сектор унутрашње контроле МУП-а Републике Србије) – 32%, инстанциону контролу (контрола у оквиру редовног управног поступка у којем се врши оцена законитости и целисходности аката и радњи полиције) – 8%, и контролу у поступку утврђивања дисциплинске одговорности – 4,5% (табела 30).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Хијерархијска контрола (контрола од стране старешина)	136	55,5
Инстанциона контрола (контрола у оквиру редовног управног поступка у којем се врши оцена законитости и целисходности аката и радњи полиције)	19	8
Контрола у оквиру утврђивања дисциплинске одговорности	11	4,5
Контрола од стране посебних служби унутрашње контроле полиције (пример – Сектор унутрашње контроле МУП-а)	78	32
Укупно	244	100

**Табела 30** - Од наведених облика унутрашње контроле полиције заокружите онај који сматрате најефикаснијим и најкориснијим

Контролу законитости рада полиције од стране међународног суда за људска права у Стразбуру, подржава 25,5% испитаника, 43,5% начелно подржава, али сматра да су национални механизми контроле сасвим довољни, док 31% не подржава тај облик контроле полиције (табела 31).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
У потпуности подржавам	63	25,5
У начелу подржавам, али сматрам да су национални механизми контроле ипак довољни	107	43,5
Не подржавам ту врсту контроле рада полиције	75	31
Укупно	245	100

**Табела 31** - Да ли подржавате механизме међународне контроле рада полиције, пре свега контролу рада законитости полиције од стране Европског суда за људска права?

Када је реч о контроли и правној одговорности полиције, резултати нам дају за право да закључимо да београдска полиција показује задовољавајући ниво спремности да контролу свог рада прихвати као неопходну и за полицију корисну делатност. То што се може јасно уочити јесте да испитаници ниже вреднују механизам спољашње, од механизма унутрашње контроле (посебно хијерархијску и контролу од стране Сектора унутрашње контроле) што је добрим делом резултат и њиховог односа према раду суда (као најзначајнијем облику спољашње контроле законитог рада полиције) уопште, посебно према улози суда у успостављању законитог рада полиције.

Однос полиције према темељним питањима демократске реформе се не може у потпуности сагледати уколико се не обрати пажња и на права која уживају сами припадници полиције. У том смислу, посебно нас је занимало мишљење испитаника о праву на политичко удруживање и деловање припадника полиције, праву на синдикално удруживање и праву на штрајк. Кад је реч о праву на политичко удруживање и деловање, највећи број испитаника, њих 50% се не слаже да би припадници полиције требало да уживају то право, 39% сматра да би требало, док 11% испитаника се слаже са тим да би полиција требало да ужива то право, али уз извесна ограничења (табела 32).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Слажем се	96	39
Слажем се, али уз извесна ограничења овог права – наведите која	26	11
Не слажем се	124	50
Укупно	246	100

**Табела 32** - Да ли сматрате да би припадници полиције требало, без изузетака и ограничења, да уживају право на слободу политичког удруживања и деловања?

Право на синдикално удруживање подржава 95% испитаника, док се свега 5% њих са тим не слаже (табела 33).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Јесам присталица тог права	233	95
Нисам присталица тог права	13	5
Укупно	246	100

**Табела 33** - Да ли сте присталица права полиције на синдикално удруживање и деловање?

Изузетно висок проценат испитаника подржава и право полиције на штрајк, њих 88%, док 12% њих се са тим не слаже (табела 34).

Понуђени одговори	Број испитаника који су дали одговор	%
Јесам присталица тог права	217	88
Нисам присталица тог права	29	12
Укупно	246	100

**Табела 34** - Да ли сте присталица права полиције на штрајк?

Коначно, када је реч о правима полицајаца, може закључити да испитаници подржавају, и то у изузетно високом проценту, не само право на синдикално удруживање полицајца, већ и право на штрајк. Нешто резервисаније мишљење је могуће уочити када је реч о политичким правима полицајаца као службених лица којима се обично не да даје право политичког удруживања и деловања. То очигледно указује на присутну свест испитаника да полиција не би требало да буде активно укључена у политичке процесе, будући да у супротном то обично води ка политичкој инструментализацији полиције.

### Закључак

Као што је истакнуто, основни циљ спроведеног истраживања је био да се на научно релевантан начин утврде мишљења припадника криминалистичке полиције ПУ за град Београд о најзначајнијим питањима демократске реформе полиције у Србији. Желимо да изразимо задовољство због начина на који је руководство МУП-а, као и ПУ за град Београд прихватило идеју да се једно такво истраживање спроведе и задовољство због чињенице да је оно изузетно брзо и успешно спроведено уз висок степен одзива испитаника и њихове личне спремности да дају свој допринос истраживању и на коректан начин одговоре на питања садржана у упитнику. Не би требало посебно наглашавати чињеницу да је предмет спроведеног истраживања значајан не само у контексту актуелног процеса демократизације српског друштва, већ је значајан и за саму полицију која тим путем може да искаже своја уверења о питањима и проблематици коју подразумева процес демократских промена полиције и српског друштва у целини.

Нема сумње да, када је реч појединим захтевима које демократско друштво поставља пред полицију (попут примарне усмерености у раду полиције ка интересима грађана, одсуство дискриминације, потреби за сарадњом са грађанима нарочито у аспекту превентивне борбе против криминала итд.), можемо у потпуности да будемо задовољни са мишљењима која су тим поводом изнета и утврђена. Висок степен спремности испитаника за сарадњом са грађанима охрабрује и може да служи као потврда демократских уверења полиције и њене спремности да служи грађанима и заједници у целини.

Анализа неких других резултата истраживања наводе, међутим, на умерену забринутост, додатна размишљања и нова питања. Најпре, *да ли је представа полиције о ефикасности полицијског рада у потпуности исправна?* Наиме, очигледно је да испитаници, у значајном проценту, доживљавају право као фактор ограничења ефикасности рада полиције, а да сам степен ефикасности доводе у везу са проширивањем законских овлашћења полиције (не свих, и не подједнако, али је очигледно да је то уверење доминантно). Стиче се, дакле, утисак да ефикасност посматра превасходно као могућност (не превише ометана понекад дугим и компликованим правним процедурама, временским ограничењима или потребним наредбама надлежних органа) да полиција дође до потребних података, доказа и сл., како би се на основу тога поднела кривична пријава и започело кривично процесуирање одређеног лица. Анимозитет према праву се очигледно испољава управо као последица тога што се извесна правна

решења доживљавају као нешто што спречава полицију, у већој или мањој мери, да оствари своју ефикасност на горе поменути начин. Међутим, истинска ефикасност полиције *мора се заснивати на праву и мора се кретати у оквирима права*. Само тада је могуће говорити о квалитативној ефикасности чији је основни параметар однос између броја поднетих кривичних пријава и броја правоснажно осуђујућих пресуда. Дакле, тек тада када се у судском поступку, и формално правно, од стране суда, верификује рад полиције у преткривичном поступку као рад на основу којег је оптужено лице могло да буде и правоснажно осуђено. То је квалитативно мерило полицијске ефикасности. Неоспорно је да нема веће штете за једно друштво и осећај правичности у њему до оне када се невино лице осуди, али исто тако и када се криминалац ослободи због тога што докази који потврђују његову кривицу нису на законит начин прибављени. Одговорност полиције је ту огромна, наравно не и једина и највећа (ту одговорност деле тужилаштво, истражне судије, браниоци и коначно сам суд). Од пресудне је важности *омогућити полицији повратне информације о судбини кривичних пријава у поступку који се поводом њих води пред судовима, јер на такав начин омогућавамо полицији да добије релевантне информације не само о квалитету свог рада, већ и степену његове ефикасности*. Оно што охрабрује јесте чињеница да наша полиција у веома високом проценту показује жељу и мотив за добијањем таквих повратних информација од суда, што управо показује и њену мотивисаност да сазна крајње резултате свог рада.

У вези са наведеним, намеће се још једно питање. *Да ли су правни прописи на основу којих ради наша полиција у потпуности адекватни?* Примена неких полицијских овлашћења је законски одређена тако да изазива очигледно висок степен незадовољства код полиције (примера ради, мера задржавања и њено трајање). Питање је да ли смемо да игноришемо то незадовољство полиције појединим законским решењима и да ли има простора и потребе за другачијим нормативним решењима? Да ли је постало ирелевантно шта полиција мисли, или је проблем у томе што не знамо шта мисли? Нема сумње да у односу на поједина полицијска овлашћења и начин на који си они законски регулисани, не може бити компромиса (примера ради, обавезно присуство браниоца). Али да ли се то може рећи за све? Сва наведена питања морају бити предмет пажљивог разматрања у којем своје учешће морају узети како људи из полицијске праксе тако и они задужени за њено нормирање. Допринос науке може бити у сагледавању целине проблема и евентуалном покушају да се понуде решења за његово решавање. То је, уосталом, била сврха и овог рада, који свакако отвара нова научна истраживања.

## Литература

- Bajagić, M., Zekavica, R. (2009). Counter Terrorist Legislation, Intelligence and Security agencies and Human Rights. *NBP – Journal of Criminalistics and Law*, Vol 2, pp. 203–214.
- Banton, M. (1964). *The Policeman in the Community*. New York.
- Bayley, D. (2006). *Changing the Guard – Developing Democratic Police Abroad*. Oxford, New York: Oxford University Press, pp. 19–22.

- Bayle, L. del J. L. (1994). La police. Approche socio-politique, Patrice Mann. *Revue française de sociologie*, Vol. 35, Num. 3, pp. 487–490.
- Berkley, G. E. (1970). *The Democratic Policeman*. Boston.
- Beyley, D. (1994). *Police for the Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Beyley, D. (2002). Law enforcement and the Rule of Law: Is there a trade-off? *Criminology & Public Policy*, Vol. 2, Issue 1, pp. 133–154.
- Bitner, E. (1980). *The Functions of the Police in Modern Society*. Cambridge: Oelgeschlager, Gunn Hain, Publishers, Inc.
- Dicey, A. V. (1931). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan & Co, Ltd.
- Dixon, D. (1997). *Law in Policing: Regulation and Police Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Downes, M. (2004). *Reforma policije u Srbiji, ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe*. Beograd: Odeljenje za sprovođenje zakona OEBS.
- Reiner, R. (1985). *The Politics of the Police*. Brighton: Wheatsheaf Boks.
- Skolnick, J. (1966). *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York: John Wiley Sons, Inc.
- Tyler, T. (1990). *Why People Obey the Law*. London: Yale University Press.
- Fisher, E. (2004). The European Union in the Age of Accountability. *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 24, No. 3, pp. 495–515.





# ЉУДСКА ПРАВА У САВРЕМЕНИМ КОНЦЕПТИМА БЕЗБЕДНОСТИ

др Саша Мијалковић

**Сажетак:** Људска права су неспорна вредност савременог света, због чега уживају нарочиту заштиту. Односе се искључиво на човека. Како он егзистира у извесном природном, социјалном, државном и међународном окружењу, може се закључити да се и безбедност државе, међународне заједнице и планете, макар и посредно, своде на заштићеност човекових добара и вредности. Стога је и неспорно да је човек, како појединац, тако и друштво, али и човечанство, са својим слободама и правима, заједнички именилац свих нивоа безбедности. У прилог овој тези, у раду се указује на место и значај људских права у традиционалним и савременим концептима безбедности људи (појединачна, људска и социјетална безбедност), безбедности државе (државна и национална безбедност), међународне заједнице (равнотежа снага, колективна безбедност, безбедносна заједница, безбедносни режим, безбедносни комплекс, сарадња у безбедности) и глобалне безбедности.

**Кључне речи:** људска права, безбедност, концепти безбедности, безбедност људи, безбедност државе, међународна безбедност, глобална безбедност.

## 1. О безбедности и људским правима

### 1.1 Осврт на појам безбедности и концепте безбедности

Иако су полемике о обиму и садржају *појма безбедности* честе, неспорно је да обухватају несметано испољавање (достизање, развој и унапређење, могућност уживања) оног што је (за нас) вредно и значајно, очигледну извесност, предвидивост и могућност контроле таквог стања, што подразумева и (нашу) способност да га заштитимо од нежељених утицаја.

Истовремено, то је и извесан процес, а пре свега (жељени) производ тог процеса – стање. Подразумева заштићеност од утицаја нежељених појава, осећај заштићености (одсуство страха) и могућност (само)заштите. То је резултанта односа стварне и потенцијалне угрожености извесних вредности и интереса и постојећих капацитета (људских, материјалних, организационих и функционалних) који их штите. Апсолутна безбедност не постоји.

Значи, безбедност генерално подразумева несметано (неорганизовано и/или организовано, планско и/или стихијско) достизање, заштиту, развој и уживање референтних вредности и интереса, одсуство опасности које би то довеле у питање (заштићеност и безопасност), те одсуство страха да ће се то догодити (спокојство, сигурност), као продукт предвидивости, извесности и организационо-функционалних способности да се контролише развој појава које су конструктивне или деструктивне по референтне вредности и интересе.

Неспорно је да су у фокусу безбедности извесне вредности, као идеална својства одређених предмета, друштвених појава, процеса и садржаја свести које им људи (појединачно и колективно) придају, а које их чини пожељним јер им омогућавају задовољење потреба, побољшавају живот, односно уживају у њима.

*Вредности појединца* се везују за несметано задовољење основних животних и биолошких потреба, обезбеђење услова и средстава за живот, неприкосновеност менталног и физичког интегритета, достојанства и личне имовине, те слободно испољавање воље, духа и самоафирмације. Исказују се кроз концепт људских права.

*Вредности колектива (група)* су бројне и специфичне (језик, религија, култура, обичаји итд.), због чега се збирно називају *идентитетом*, који се такође штити групом људских слобода и права.

*Националне (државне и друштвене) вредности* су: опстанак државе и нације; квалитет живљења становништва и социјално благостање; уставни и правни поредак; корпус људских слобода и права; јавни поредак, ред и мир; економски просперитет, енергетска стабилност и информациони ресурси; политичка стабилност и национално јединство; територијални интегритет; суверенитет; национални понос и достојанство; здрава животна средина; национални идентитет и друге. Не само да су људска права једна од националних вредности, већ су у посредним и непосредним узрочно-последичним везама са осталим вредностима.

*Међународне вредности* су својствене међународном систему. То су: међународни мир и безбедност; међународно пријатељство, помоћ и сарадња; међудржавна и међунационална толеранција и уважавање; међународно право, стандарди и принципи; међународна правда; међународни поредак и друге.

Најзад, као *глобалне (човечанске, планетарне) вредности*, поред наведених, могу да се издвоје још и: опстанак људске врсте; демографска стабилност, подмлађивање, квалитет живота и здравље светског становништва; здрава животна средина и нови, обновљиви извори енергије; безбедност космичког пространства; стабилна и прогресивна светска привреда; контролисаност ширења оружја за масовно уништавање; глобална безбедносна култура и етика и друге.

Наведене вредности штите су у оквиру извесних концепата безбедности. Реч је о теоријским и практичним моделима заштите и унапређења референтних вредности и интереса појединих категорија објеката безбедности. Безбедност је динамична појава, па се мењају и концепцијска

опредељења у погледу референтних вредности, опасности које им прете, као и субјеката, начина и средстава њихове заштите.<sup>1</sup>

Концепти безбедности се називају још и *нивоима (анализе) безбедности* и у одређеном су односу међуутицаја и међузависности. Генерално, конструишу се давањем одговора на извесна питања и њиховим концентрисањем у логички заокружене и складне мисаоне целине. Пре свега, реч је о питањима: *чија безбедност?*, којим се идентификују тзв. референтни објекти безбедности, а то могу да буду појединац, друштвене групе, држава, међународни систем и човечанство са планетом; *безбедност чега?*, којим се указује на вредности и интересе референтних објеката који су предмет заштите због њихове потенцијалне или реалне угрожености; *безбедност од кога/од чега?*, којим се идентификују извори, носиоци и облици угрожавања вредности референтних објеката, који могу да буду природног, људског и техничко-технолошког порекла. Начелно, исте вредности могу да буду угрожене различитим појавама, и обрнуто: један тип појава најчешће угрожава неколико различитих вредности једног или више референтних објеката; *ко пружа безбедност?*, којим се указује на субјекте безбедности који штите вредности и интересе референтних објеката и *на који начин се пружа/остварује безбедност?*, којим се идентификују начелне методологије (методи, средства, делатности) заштите референтних вредности и интереса.<sup>2</sup>

Давањем одговора на ова питања, пре свега на прво, закључујемо да постоје извесне концепције безбедности људи, државе, међународне и глобалне безбедности. Ови нивои анализе су у извесној корелацији и сви су, на свој начин, значајни за одржање, заштиту и унапређење људских права и слобода.

## 1.2 Људска права као референтна – штићена вредност

Људска права су „скуп принципа, стандарда и норми којима је циљ заштита човека, његовог достојанства и обезбеђење животних услова који му омогућавају да задовољи и развије своје духовне и биолошке потребе“. Представљају посебан тип природних права јер се изводе из природног стања. Истовремено, почивају на моралној визији људске природе и проистичу из урођеног достојанства људске личности. Она су: *универзална* (поседује их свако и важе свуда у свету); *неотуђива* (не могу се одузети нити ограничити,

<sup>1</sup> На пример, у „фокусу тзв. хладноратовске (државоцентричне – вестфалијанске) безбедности су: територија и границе државе; спољна безбедност државе; војни фактор безбедности; људски фактор; релација Исток–Запад; спремност државе за акцију и централна улога државе у безбедности. У фокусу тзв. постхладноратовске безбедности су: појединци и заједнице; унутрашња безбедност државе и транснационална безбедност; мултидимензионални фактори безбедности; природни и енвиронментални фактори; глобална безбедност; превентивна и ревитализациона улога државе, уз појаву недржавних субјеката безбедности.“ Law, D. M., *Људска безбедност и реформа сектора безбедности, десет година после, Људска безбедност*, бр. 2, Факултет цивилне одбране, Београд, 2004, стр. 96.

<sup>2</sup> На основу: Møller, B., *Национална, социјетална и људска безбедност – Општа разматрања са приказом балканског случаја, Људска безбедност*, бр. 1, Факултет цивилне одбране, Београд, 2003, стр. 39, 41–42.

осим у случајевима који су унапред предвиђени законом, односно ограничена су правима других чланова друштва) и *стичу се рођењем*.<sup>3</sup> Њихово коришћење нема ограничења осим оних која обезбеђују иста права другим члановима друштва, и оних која су искључиво одређена уставом и законима.

Неспорно је да су људске слободе и права доминантна вредност око које је конципирана безбедност појединца. Уз то, чињенице да је становништво (мноштво појединаца) један од конститутивних елемената државе и да су људска права обавезан супстрат устава и правног поретка демократских друштава, недвосмислено потврђује и њихов значај националне и државне вредности. Уз то, пажњу коју им кроз међународно право и интервенционизам придаје међународна заједница, указује и на то да је реч о међународној и глобалној вредности.

Република Србија је потписала и ратификовала мноштво међународних докумената о основним људским правима и слободама и имплементирала их у Устав и законе, чиме се обавезала на њихову заштиту.<sup>4</sup>

У уставу наше земље<sup>5</sup>, у другом делу (чл. 18–22), декларишу се људска и мањинска права и слободе. Државна гаранција непосредне примене људских права зајемчених Уставом и међународним правом и стандардима; јемство неотуђивости људских и мањинских права, очувања људског достојанства и остварења пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права; могућност ограничавања људских и мањинских права законом, уз допуштење Устава, у сврхе које су прописане Уставом и у минималном обиму који је неопходан да би се задовољила сврха ограничавања права; немогућност смањивања достигнутог нивоа људских и мањинских права; забрана дискриминације, непосредне или посредне, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета; једнакост свих пред Уставом и законом, једнакост права законске заштите, без дискриминације; национална и међународна судска заштита повређених или ускраћених људских и мањинских права и слобода зајемчених Уставом, основна су начела људских и мањинских права и слобода.

<sup>3</sup> Аврамов, С., Крећа, М., *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999, стр. 305.

<sup>4</sup> Републику Србију обавезују међународни уговори које је потписала и ратификовала Социјалистичка Федеративна Република Југославија и Савезна Република Југославија. Наиме, СФРЈ је ратификовала све важније међународне уговоре о људским правима: Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Међународну конвенцију о укидању свих облика расне дискриминације, Међународну конвенцију о укидању дискриминације према женама, Конвенцију о правима детета, Конвенцију о спречавању и кажњавању злочина геноцида, Конвенцију против мучења и других свирепих, нечовечних и понижавајућих казни или поступака и друге (детаљније у: *Људска права у Југославији 2002*, Београдски центар за људска права, Београд, 2003, стр. 483.

<sup>5</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 83/06.

Као основна људска права и слободе (чл. 23–74) гарантују се достојанство и слободан развој личности, право на живот, неповредивост физичког и психичког интегритета, забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада, право на слободу и безбедност, право на правично суђење, посебна права окривљеног, правна сигурност у казненом праву, право на рехабилитацију и накнаду штете, право на једнаку заштиту права и на правно средство, право на правну личност, право на држављанство, слобода кретања, неповредивост стана, тајност писама и других средстава општења, заштита података о личности, слобода мисли, савести и вероисповести, права цркве и верских заједница, приговор савести, слобода мишљења и изражавања, слобода изражавања националне припадности, слобода медија, право на обавештеност, изборно право, право на учешће у управљању јавним пословима, слобода окупљања, слобода удруживања, право на петицију, право на уточиште, право на имовину, право наслеђивања, право на рад, право на штрајк, право на закључење брака и равноправност супружника, слобода одлучивања о рађању, права детета, права и дужности родитеља; права на посебну заштиту породице, мајке, самохраног родитеља и детета, право на правну помоћ, здравствена заштита, социјална заштита, право на пензијско осигурање, право на образовање, аутономија универзитета, слобода научног и уметничког стварања, здрава животна средина.

Поред ових, посебно се јемче (индивидуална или колективна) права припадника националних мањина (чл. 75–81): права заштите колективних идентитета, забрана дискриминације националних мањина, равноправност у вођењу јавних послова, забрана насилне асимилације, право на очување посебности, право на удруживање и на сарадњу са сународницима.

Уставом су предвиђени и услови за ограничења људских права (члан 16): људска и мањинска права која су зајемчена Уставом могу законом да буду ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму који је неопходан да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Достигнути ниво људских и мањинских права не може да се смањује. При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.

Свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право које је зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале. Грађани имају право да се обрате и међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом (члан 22).

Очигледно је да наша држава људским слободама и правима нормативно даје значај референтне вредности појединца и колектива, али и државне, националне и међународне вредности. Штити их и Кривичним закоником, како многобројним кривичним делима, тако и групом кривичних

дела против слобода и права човека и грађанина и кривичним делима против добара и вредности заштићених међународним правом.

## 2. Корелација безбедности, људских права и концепата безбедности

### 2.1 Људска права и безбедност људи

Безбедност људи може да се посматра као безбедност појединца, колектива и друштва. *Безбедност појединца* (тзв. индивидуална – појединачна безбедност) је извесност задовољења његових потреба, остваривања и заштите личних вредности и осећај личне сигурности. То су, пре свега, могућности несметаног задовољења основних физиолошких потреба (исхрана, кретање, одмор, здравље, биолошка репродукција, што је најчешће условљено радом и прибављањем средстава за живот), неприкосновеност менталног и физичког интегритета и личне имовине, те слободно одлучивање, понашање и испољавање духа и самоафирмације.

Реч је о стању личног (физичког, менталног и здравственог) *интегритета* и *материјално-егзистенцијалног* (имовинскоправног, економског и социјалног) *статуса* појединца и његове породице, односно о заштићености „идентитета и суверенитета појединца“. Овакво стање може се посматрати на најмање два нивоа, и то као субјективно одсуство страха од угрожености, односно као одсуство објективних – природних, друштвених или техничко-технолошких опасности које би могле да угрозе његове вредности.

Безбедност појединца је примарно одређена људским слободама и правима: безбедност човека је стање заштићености човека од опасности, угрожавања и повређивања његове личности, права и имовине. Безбедним се могу назвати они грађани које у остваривању својих слобода и права, било личних, било имовинских, противправно не ометају и не онемогућавају нека друга лица. Према томе, безбедност појединца је извесност остваривања слобода и права грађана. Без безбедности нема индивидуалне људске слободе, и обрнуто.<sup>6</sup> Стога се и у теорији безбедности уврежила теза по којој *људска права не подразумевају ништа друго до одређен стандард, односно минимум општих претпоставки које је потребно испунити да би се сваком људском бићу обезбедио минимум личне безбедности.*<sup>7</sup>

Следећу концепцију безбедности човека, познатију као *људска – хумана безбедност*, карактеришу три струје.<sup>8</sup> Према првој, људска безбедност је остваривост широког распона људских права. Приступ је заснован на владавини права и настоји да ојача нормативни међународни и национални оквир, правосудни систем и утицај међународних организација у погледу

<sup>6</sup> Милетић, С., *Појмовник полицијског права*, Службени гласник, Београд, 2001, стр. 1–3.

<sup>7</sup> Стајић, Љ., *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2003, стр. 323.

<sup>8</sup> Наведено према: Hampson, F. O., Вишезначност појма људске безбедности, *Људска безбедност*, бр. 1, Факултет цивилне одбране, Београд, 2003, стр. 12–13, 29.

дефинисања и наметања државама стандарда људских права. Безбедност људи штите кривични судови, односно Међународни кривични суд.

Други је приступ заснован на хуманитарној основи, по коме су сигурност народа – основна лична права, укључујући право на опстанак, највиши циљ међународних интервенција. Рат је највећа претња људској безбедности коју је од насиља дужна да штити међународна заједница. Поред конфликтних и ванредних ситуација, претње људској безбедности су и „економска беда, социјална неправда, еколошке претње и политички притисци“. Људска безбедност и права штите се војном интервенцијом, хуманитарном помоћи и помоћи у ванредним ситуацијама, постконфликтном изградњом мира и спречавањем сукоба.

Најзад, најшире је схватање људске безбедности као „одрживог људског развоја“, односно као остваривања, заштите и унапређења економских, социјалних и права на животну средину. Реч је о процесу ширења опсега људских избора (*слобода од ускраћености*) које могу да врше у сигурности и слободи (*слобода од страха*). Највеће претње безбедности људи су болести попут сиде, трговина дрогом, тероризам, глобално сиромаштво и деградирана животна средина. Оне су глобалне, а добрим делом потичу од економске и социјалне неједнакости и недостатка социјалне правде у међународним односима. Стога се и људска безбедност штити мерама прерасподеле богатства и прихода између богатих и сиромашних и новим партиципаторним структурама власти на локалном, државном и глобалном нивоу.

Овај концепт чини неколико сфера безбедности људи, и то: *економска безбедност*, тј. довољан и предвидив доходак, предвидиво запослење, безбедност и здравље на раду, покривено социјално осигурање, задовољство нивоом дохотка, диспаратет дохотка и компетитивност; *безбедност животне средине*, односно њена заштита од загађености и деградације, као и несметан приступ санитарно исправној води, чист ваздух и незагађен земљишни екосистем; *здравствена безбедност*, тј. заштићеност људи од болести и инфекција, доступност и квалитет здравствене заштите, здравствени статус људи, развијеност система здравствене заштите; *прехранбена безбедност*, која подразумева физичку и економску доступност хране, односно доступност и квалитет прехранбених артикала и куповну моћ људи; *образовање*, односно могућност људи да се образују, ниво образованости, корелација образованости и могућности запослења, развијеност националног образовног система, иновације и актуелност *curriculum*-а; *социјална сигурност*, тј. стабилност породице, квалитет становања, квалитет живота у локалној заједници, безбедност културног идентитета, ефекти етичког кодекса заједница, развијеност и слобода медија и комуникација, слобода и ефекти синдикалног организовања; *политичка и институционална безбедност*, које обухватају развијеност и заштићеност људских права, утицај политике на квалитет живота грађана и утицај органа формалне социјалне контроле (пре свега војних и полицијских снага, обавештајних служби и правосудног система) на безбедност људи и *лична и колективна безбедност*, односно одсуство страха од

насиља и злостављања, заштићеност људи од криминала и аутодеструктивних појава, безбедност учествовања у саобраћају итд.<sup>9</sup>

Најзад, концепт *друштвене (социјеталне) безбедности* за референтне објекте заштите има друштвене групе, тј. људске колективе које карактеришу заједнички идентитет<sup>10</sup>, вредности и интереси. За разлику од безбедности државе, која је неодвојиво везана за суверенитет, безбедност друштва везана је за његов идентитет: опстанак државе је питање одржања суверенитета, а опстанак друштва је питање опстанка идентитета. Кад изгуби суверенитет, држава више није држава, а кад изгуби идентитет, друштво није преживело. Тако је идентитет оправдано постао безбедносно питање, питање високе политике.<sup>11</sup>

Према томе, социјетална безбедност је безбедност људских колектива које детерминише заједнички идентитет (уже), односно национални идентитет и јединство (шире одређење), због којих појединци и колективи бивају угрожени од стране оних којима је својствен други идентитет. Истовремено, угрожавање социјеталне безбедности је угрожавање идентитета (нпр., ускраћивање права на слободу вероисповести), односно угрожавање појединаца и колектива због њиховог идентитета (нпр., дискриминација, тероризам или рат против припадника друге вероисповести).

Конкретније, „социјетална безбедност је могућност друштва да опстане и задржи свој суштински карактер под променљивим условима и могућим или постојећим претњама. Реч је о одрживости традиционалних видова језика, културе, облика удруживања, верских и националних идентитета и обичаја, а све то у оквиру прихватљивих услова за развој“.<sup>12</sup> Осим ових (*традиционалних*), критеријуми идентитета су и припадност социјалним групама и слојевима, политичка оријентација, географски критеријуми, затим сексуална, родна и полна припадност итд. (*новоконструисани идентитети*).

Међународноравни оквир социјеталне безбедности садржан је у неколико конвенција, декларација, резолуција и препорука међународних организација. Тако, нпр., у Општој декларацији о правима човека стоји: свако

<sup>9</sup> Индикатори људске безбедности у Србији – Извештај за 2004, Факултет цивилне одбране, Београд, 2005, стр. 11–12. Bähr, K., Redefining Security in a World of Global Threats – An Outline of the Debate about Three Different Concepts: Traditional Security, Broadened Security and Human Security, Heinrich Böll Foundation North America, Policy Paper 22, Washington, 2003, pp. 8–12.

<sup>10</sup> Идентитет је истоветност у битним, одређујућим својствима. У психологији личности, то је свесни или несвесни доживљај суштинске самоистоветности и континуитета властитога ја током дужег времена, без обзира на његове мене у различитим периодима и околностима. Осећање личног идентитета засновано је на два истовремена запажања: запажања самоистоветности и непрекидности човековог постојања у времену и простору и опажања чињенице да други људи то запажају и признају. Требјешанин, Ж., Речник психологије, Стубови културе, Београд, 2001, стр. 179, 226–227.

<sup>11</sup> Weaver, O., European Security Identities 2000, European Security Identities, PRIO Report 2/2000, Oslo, pp. 29–55. У: Реформа сектора безбедности, Институт „Г 17 плус“ и ЦЦВО, Београд, 2003, стр. 366, 368. Види: Monahan, T., Surveillance and Security, Routledge, London, 2008; Gough, S., Stables, A., Sustainability and Security within Liberal Societies, Routledge, London, 2008.

<sup>12</sup> Møller, B., Исто, стр. 52. Види и: Шкорић, М., Соколовска, В., Лазар, Ж., Традиција – језик – идентитет, Филозофски факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2008.



има право на слободу мисли, савести и вероисповести. Ово право укључује слободу промене вероисповести или уверења и слободу да човек, било сам или у заједници с другим, јавно или приватно, манифестује своју веру или уверење подучавањем, обичајима, молитвом и обредом; свако има право на слободу мишљења и изражавања, што обухвата и право да не буде узнемираван због свог мишљења, као и право да тражи, прима и шири обавештења и идеје било којим средствима и без обзира на границе; свако има право на слободу мирног окупљања и удруживања; нико не може бити приморан да припада неком удружењу.<sup>13</sup>

Уставом наше земље (члан 43) јемчи се слобода мисли, савести, уверења и вероисповести, право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору. Нико није дужан да се изјашњава о својим верским и другим уверењима. Свако је слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања, обављањем верских обреда, похађањем верске службе или наставе, појединачно или у заједници с другима, као и да приватно или јавно изнесе своја верска уверења. Слобода испољавања вере или уверења може да се ограничи законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње. Родитељи и законски стараоци имају право да својој деци обезбеде верско и морално образовање у складу са својим уверењима.

Такође, Устав (чл. 78–79) забрањује и насилну асимилацију припадника националних мањина, као и вештачко мењање националног састава становништва на подручјима где припадници националних мањина живе традиционално и у значајном броју. Припадници националних мањина имају право: на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање националне, етничке, културне и верске посебности; на употребу својих симбола на јавним местима; на коришћење свог језика и писма; да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима су поверена јавна овлашћења, органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе воде поступак и на њиховом језику; на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина; на оснивање приватних образовних установа; да на своме језику користе своје име и презиме; да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику; на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја; на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања. У складу са Уставом, на основу закона, покрајинским прописима могу да се установе додатна права припадника националних мањина.

<sup>13</sup> Чланови 18–20. Текст Декларације представљен је у: Хаџи-Видановић, В., Милановић, М., Међународно јавно право – збирка докумената, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 102–105.

Најзад, Уставом (чл. 47–49) се гарантују слобода и право изражавања националне припадности. Нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности. Мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Република Србија подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана. Најзад, забрањено је и кажњиво свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости.

За социјеталну безбедност се везују многе теорије, попут биолошких, сукоба цивилизација, културног империјализма, културне преминације, новог светског поретка итд. Доводи се и у везу са многобројним угрожавајућим појавама, попут расизма и ксенофобије, етничких и верских конфликта; демографских експлозија и имплозија; добровољних и присилних – легалних и илегалних миграција; „етничког чишћења“ и геноцида; насилне асимилације мањинског домородачког становништва, миграната или националних мањина; верског и идеолошког фанатизма и екстремизма; националистичког екстремизма и сепаратизма; претензија ка територијама других држава; дискриминације и насиља према полним, родним и сексуалним мањинама итд.

На крају морамо да констатујемо и то да између људских права и безбедности човека не стоји знак једнакости јер се људска права, за разлику од безбедности човека, ослањају на корелативне дужности. Безбедност људи је шира појава која обухвата људска права, али и однос према претњама којима се људска права примарно не баве (нпр., природне катастрофе, болест, глад, сиромаштво). Значи, људска права су суштина и нормативни оквир људске безбедности, али нису њена искључива компонента: испуњеност људских права је неопходан, али не и довољан услов безбедности појединца.

## 2.2 Људска права и безбедност државе

Постоје традиционални и савремени концепти безбедности државе.<sup>14</sup> У фокусу традиционалног концепта безбедности државе (*државна безбедност*) су виталне *државне вредности* (суверенитет, територијални интегритет, политичка независност, опстанак државе и национално јединство) и *државни интереси* у анархичној (нестабилној и конфликтној) спољној политици који су

<sup>14</sup> Концепт националне безбедности заснован је на *Доктрини о неповредивости суверенитета* која датира од Аугсбушког мира из 1555. године којим је владар добио право да одлучује о религији своје земље (*cuius regio, eius religio – чија је област, његова је и религија*). Ово право је потврђено и ревидирано Прашким миром 1635. и Вестфалским миром 1648. године којим је окончан Тридесетогодишњи верски рат у Европи између католика и протестаната (сукоб око вере и превласти Светог римског царства, те папе као врховног суверена који влада на основу *божанског права* изазвао је грађански рат у Бохемији 1618. године, који се проширио Европом). Види: Nye, J. S. Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, Longman, New York, 1999, p. 207; Кегли, Ч. В., Виткоф, Ј. Р., *Светска политика – тренд и трансформација*, Центар за студије Југоисточне Европе, Факултет политичких наука и Дипломатска академија МСП СЦГ, Београд, 2006, стр. 121; Holsti, K. J., *States and Statehood, Perspectives on World Politics*, Routledge, London – New York, 2006, pp. 17–23; Heywood, A., *Political Ideas and Concepts – An Introduction*, MacMilan Press LTD, London, 1994, p. 49.

најчешће супротни интересима других држава, и које је требало штитити од директних војних и субверзивних, па и нуклеарних претњи (тзв. *концепт националних вредности и спољнополитичких интереса*). Примарно средство заштите државе су њена војна и економска моћ, те приступање одређеним савезима чиме би стечена моћ превазишла величину и деструктивност потенцијалних и активних претњи њеној безбедности (тзв. *стратегија одвраћања*) или безбедности њених савезника (тзв. *стратегија проширеног одвраћања*). Дипломатија, обавештајна и војно-одбрамбена делатност биле су примарне функције националне безбедности.

Безбедност људи и људска права стављани су у други план. Највеће претње и опасности по националну безбедност су оружани напад споља и различити облици „субверзија изнутра, потпомогнути споља“ (и обрнуто), а не економски, социјални, еколошки, образовни, здравствени, прехранбени, проблеми физичке безбедности и други проблеми људи. У том смислу, безбедност је поистовећивана са тзв. *спољном безбедношћу земље*, а грађани су били инструмент у функцији безбедности, односно економије и одбране земље.

Пажња полицијских и правосудних система често је усмеравана ка спречавању и сузбијању политичког криминала и деловања тзв. унутрашњег непријатеља државе. То је условило развој криминала свих врста, првенствено економског и организованог, што се итекако одразило на безбедност државе, али и појединца. Људске слободе и права у многим земљама не само да су занемаривани, него су били објект систематског и безобзирног кршења. Тако је безбедност државе оснаживана на рачун безбедности људи и њихових слобода и права.

Док су многе државе јачале своју „спољну безбедност“, урушиле су се изнутра, услед акумулације кризе у свим сферама свог живота. Испоставило се да су највеће безбедносне претње заправо етнички и верски национализам, политичка превирања, повећање обима (организованог) криминала, социјално нејединство, угрожавање животне средине, економска и социјална криза које су, нажалост, често прерастале и у оружане сукобе. Судбину грађанских ратова и револуција, насилне промене власти и распада доживеле су махом државе реалсоцијализма које нису биле спремне да одговоре новим изазовима и претњама: СССР, Чехословачка, Румунија, Албанија, „друга и трећа Југославија“, Србија. То је условило системско и често дугорочно кршење људских слобода и права.

Очигледно је да је овакав концепт морао да еволуира, обухватајући и вредности које традиционално нису биле предмет његовог интересовања. Тако се на прагу трећег миленијума, као виталне вредности концепта безбедности државе, поред одбране земље, издвајају и безбедност грађана, здравствена безбедност, економска безбедност, еколошка безбедност и социјална безбедност<sup>15</sup> (*национална безбедност*).

---

<sup>15</sup> Симић, Д. Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 30.

Данас је национална безбедност стање несметаног остваривања, развоја, уживања и оптималне заштићености националних и државних вредности и интереса које се достиже, одржава и унапређује функцијом безбедности грађана, националног система безбедности и наднационалним безбедносним механизмима, као и одсуство (појединачног, групног и колективног) страха од њиховог угрожавања, те колективни осећај спокојства, извесност и контрола над развојем будућих појава и догађаја од значаја за живот друштва и државе.

Из оваквог одређења националне безбедности и референтних вредности које се њиме штите (а које су приказане на почетку рада), јасна је корелација безбедности државе и безбедности појединца, односно људских права. Прво, без помоћи државе, човек не може себи да осигура задовољавајући ниво безбедности. Склоности неких људи да задиру у туђе слободе и права, захтева делатност државе на спречавању сукоба међу људима и одржавању безбедности. С једне стране, то је потреба човека, а с друге задатак, одговорност и друштвени циљ државе.<sup>16</sup>

Друго, однос појединца и државе чини низ права и обавеза. Појединац има право и дужност да самоиницијативно и самоодговорно, у границама личних могућности и правног поретка, штити безбедност државе, међународне вредности, личну безбедност и безбедност других. Истовремено, дужан је да поштује национално право, па и да се на захтев државе ангажује у заштити националне безбедности (нпр., војна, радна и материјална обавеза у одбрани земље). Као порески обвезник, он истовремено од државе очекује да му она гарантује безбедност и да штити његове вредности, слободе и права. Стога је неопходно да држава има развијен правни поредак који је сагласан међународном праву, развијен систем безбедности, али и вољу политичких одлучилаца и управљачког нивоа система безбедности да штите све грађана и њихове вредности у свим сферама друштвеног живота.

Треће, идеалне су ситуације у којима се интереси националне безбедности подудару са идејом безбедности, слобода и права људи или када је држава довољно моћна да несметано штити своје интересе, али и политички коректна и економски снажна да заштити вредности и интересе човека. Међутим, у историји се често рађала *дилема приоритета*: државна безбедност или безбедност људи? Борба за државне интересе често угрожава безбедност људи неправилном прерасподелом националног богатства у корист државе, занемаривањем економске и социјалне сигурности грађана, вођењем ратова са другим државама, кажњавањем државе економским санкцијама због кршења међународног права, инсталирањем тоталитарних режима, политичким прогоном неистомишљеника и припадника националних мањина и онемогућавањем да остваре своја права итд.

Четврто, овакви, али и други проблеми људских права из сфера тзв. појединачне, људске и социјеталне безбедности (нпр., тежња националних мањина да се територијално припоје држави матици, систематско насиље једне групе над

---

<sup>16</sup> Милетић, С., *Исто*, стр. 1–3.

другом, борба за социјална и економска права итд.) могу да кулминирају сукобом, па и оружаним, што за државу постаје проблем националне безбедности. Интервенција међународне заједнице против државе која угрожава људску или социјеталну безбедност може да има ефекте угрожавања националне безбедности. Исто је и са помоћи држава матица својим сународницима којима је у другим државама угрожена безбедност. И обрнуто, помоћ других држава земљи чија је национална безбедност угрожена насиљем појединих мањина, може да се протумачи као угрожавање људске или социјеталне безбедности.

Најзад, национални систем безбедности је дужан да заштити безбедност појединца од угрожавања личних вредности и добара (*виктимизације*). Међутим, држава често није у могућности да то спречи. Истовремено, жртве често бивају *секундарно виктимизирани* неадекватном реакцијом националног система безбедности који жртву сматра преступником одређених прописа, или јој ускраћује одређене видове заштите, помоћи и подршке које јој гарантују национално и међународно право. Тиме она по други пут постаје жртва (нпр., странац-жртва трговине људима бива осуђен због илегалног боравка у земљи и протеран). Даљи неадекватан третман жртава може да услови *терцијалну виктимизацију*, односно *ревиктимизацију* истом или другом деструктивном појавом (нпр., жртва која је избављена из мрежа трговине људима поново постаје жртва трговине људима јер јој држава није пружила никакву заштиту, помоћ и подршку), односно прибегавањем жртве самоугрожавању (алкохолizam, наркоманија, самоубиство као „једини излази из проблема“). Организација за европску безбедност и сарадњу и Пакт за стабилност југоисточне Европе сматрају да државе крше људска права жртава тиме што ништа не предузимају да би заштитиле њихову безбедност, или тиме што своје законодавство употребљавају против њих.<sup>17</sup>

Остваривањем, заштитом и унапређењем људских права, али и заштитом, помоћи и подршком појединцу у свим случајевима када је угрожен, штити се његова безбедност. Дужност државе да заштити личну, имовинску, економску, еколошку, прехранбenu, социјалну, политичку, образовну, безбедност идентитета и безбедност у ванредним ситуацијама које су људског, природног и техничко-технолошког порекла, директна је веза националне са безбедношћу човека и његовим слободама и правима. Она постоји и у супротном смеру: појединац је дужан да, у границама закона и личних могућности, штити националну безбедност. Безбедност појединца и друштва данас су интегралне компоненте националне безбедности, а заштита њихове безбедности – једна од функција националне безбедности.

### 2.3 Људска права и међународна безбедност

О безбедности људи и људским правима данас се стара и међународна заједница, посредством механизма међународног права и међународне безбедности. Иако је настало као последица трагања за ефикаснијим

<sup>17</sup> Kartusch, A., Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review with Particular Emphasis on South Eastern Europe, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2001, p. 14.

начинима спречавања и регулисања међународних сукоба, на „репертоару“ међународног јавног права посебно се истиче област људских права, као и регулисање положаја појединца и појединих друштвених група унутар државе. Тако су данас многе традиционално-унутрашње ствари државе (као нпр., прогон или дискриминација на политичкој, верској, расној, етничкој, родној, полној или другој основи) у сфери интересовања међународног права, како са становишта људских права тако и са становишта санкционисања међународно неприхватљивих режима. Уз то, међународним кривичним правом инкриминисана су одређена деструктивна понашања државе према другим државама и друштвеним групама.<sup>18</sup>

*Међународна безбедност* је безбедност међународног поретка и заједнице, односно безбедност у односима држава и у међународним регионима. Промишљања о овом нивоу анализе заснована су на потреби да се стабилизују, контролишу и учине безбедним анархични међудржавни односи, који су продукт немогућности контролисања развоја моћи и примене силе, односно регулационих немоћи међународних институција. Њега су узроковале државе асиметричне политичке, економске и војне моћи које настоје да остваре међусобно опречне интересе. Њихови односи крећу се „од сарадње, преко надметања до сукоба, па се и међународна безбедност увек достигала кроз два модела: *конфликтни* (властита безбедност као добро за које се државе надмећу) и *кооперативни* (властита безбедност као заједнички циљ држава)“.<sup>19</sup>

Традиционално, примарни предмет међународних односа, међународног права, а тиме и међународне безбедности је етиологија и контрола силе као форме међународне комуникације. То је веома значајно за људска права, јер је становништво конститутивни елемент државе. Чињеница да је примена силе у међународним односима била константна у прошлости, наводи нас на закључак да ће је вероватно бити и у будућности. Свесне тога, државе су настојале да је спрече и контролишу, некада тзв. традиционалним, а данас тзв. савременим концептима међународне безбедности. Елаборирање сваког од њих „удаљио“ би нас од људских права, па ћемо се на њих само осврнути.

Традиционални концепти безбедности примарно трагају за начинима осигурања мира на међународној сцени, али и за унапређење живота светског становништва. Савремени концепти безбедности дају иновативне погледе, па иду дотле да у фокус међународне безбедности постављају безбедност појединца и људска права. Традиционални концепти међународне безбедности познатији су као равнотежа снага и колективна безбедност, а савремени као безбедносна заједница, безбедносни режим, безбедносни комплекс и сарадња у безбедности.

<sup>18</sup> Тако је формиран и Међународни кривични трибунал за бившу Југославију, чијим су статутом дефинисана извесна кривична дела. Опширније у: *The Activity of ICTY and National War Crimes Judiciary*, Belgrade Center for Human Rights, Belgrade, 2005.

<sup>19</sup> Таталовић, С., *Национална и међународна сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2006, стр. 228.

Моћ државе је традиционално средство очувања и заштите њених вредности и интереса. Како увећање моћи једне умањује безбедност друге државе, „кључ“ међународне безбедности пронађен је у *равнотежи снага – моћи*, односно у успостављању приближно једнаког односа снага између супротстављених држава или група држава. Вођен идејом да ће се „мир и стабилност највероватније одржати када је војна снага распоређена тако да ниједна сила нити блок не могу да доминирају другима“<sup>20</sup>, овај концепт је био популаран до Првог светског рата, а у периоду *хладног рата* (биполаризам) спречио је трећи светски рат.

Концепт *колективне безбедности* заснива се на извесним међународним уговорима: безбедност земаља уговорница, чије су традиционалне вредности неприкосновене, унапређује се мирним решавањем спорова, колективним (надржавним) одговором на војне нападе појединих земаља чланица на друге, тако што земљу–агресора застрашују, а земљу–жртву бране, као и колективним одговором на друге безбедносне проблеме које чланице не могу саме да реше. Почива на принципу уређеног, институционализованог реаговања „свих против једног“, чиме се обезбеђује већи ниво мира и стабилности него нерегулисано балансирање моћи засновано на становишту „свако за себе“.<sup>21</sup> Уједињене нације су једини постојећи универзални механизам колективне безбедности. Осим одржавања међународног мира и безбедности и развијања пријатељских односа међу нацијама, у оквиру ОУН се настоји постизању међународне сарадње решавањем међународних проблема економске, социјалне, културне и хуманитарне природе, и унапређују и подстичу поштовање права и основних слобода сваког човека без обзира на расу, пол, језик или веру.<sup>22</sup>

Савремени концепти међународне безбедности засновани су на идеји тзв. *заједничке безбедности*, односно на сврсисходности замене конкурентности држава због њихове сопствене националне безбедности праксом којом се промовише безбедност свих држава. Безбедност се ефикасније остварује у заједништву, него сопственом моћи ван њега, при чему сарадња замењује конфронтацију у решавању конфликта интереса. Стога нације морају да дају приоритет светском миру, а не одбрани сопствених интереса.<sup>23</sup>

*Безбедносна заједница* заснива се на потреби држава за успостављањем стабилне мирољубиве сарадње и удруживања, односно на

<sup>20</sup> *Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1966, стр. 1022.

<sup>21</sup> Тако су оформљени Европски споразум, Лига (Друштво) народа, Уједињене нације и мултилатерална дипломатија која је институционализована у регионалним организацијама (Удружење нација Југоисточне Азије, Организација афричког јединства, Организација за европску безбедност и сарадњу). Опширније у: Viotti, P. R., Каурпи, М. В., *International Relations and World Politics – Security, Economy, Identity*, Prentice Hall, New Jersey, 1997, pp. 186–195.

<sup>22</sup> Члан 1. Повеље Уједињених нација, *Службени лист ДФЈ*, бр. 69/45.

<sup>23</sup> Baylis, J., *International and Global Security in the Post-Cold War Era, The Globalization of World Politics*, Oxford Press, New York, 2001, pp. 253–276. У: *Реформа сектора безбедности*, Институт „Г 17 плус“ и Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2003, стр. 80; Johansen, R. C., *Building World Security: The Need for Strengthened International Institutions, World Security – Challenges for a New Century*, St. Martin's Press, New York, 1998, p. 387.

идеји интеграције држава у заједницу у којој би искреном, толерантном, мирољубивом и конструктивном међународном сарадњом елиминисале проблем „безбедносне дилеме“ и ратове као начин решавања спорова и сукоба интереса. Властита безбедност се не достиже увећањем војне моћи, већ удруживањем ради заједничког решавања проблема и отклањања безбедносних претњи.<sup>24</sup>

Даље, *безбедносни режими* су режими деловања држава у областима које су значајне за националну и међународну безбедност, уз ограничења и на начине којима достизање сопствених националних интереса не шкоди вредностима и интересима других држава, савеза држава или међународних организација. Реч је о заједничком дефинисању извесних правила понашања у одређеној сфери међународне безбедности (војној, економској, еколошкој, полицијској, правосудној итд.), најчешће кроз форму међународних билатералних или мултилатералних уговора, које ће поштовати све државе које су учествовале у њиховом конципирању или су им касније добровољно приступиле.

*Безбедносни комплекс* је аранжман неколико држава једног међународног региона у превазилажењу искључивих интереса њихове националне безбедности и стварања извесне безбедносне хармоније са државама непосредног окружења. Реч је о механизму тзв. *регионалне безбедности*, у оквиру које се настоји превазилажењу стереотипа историјских непријатељстава између суседа (територијалних претензија, проблема дефинисања државне границе; „наплате дуговања из прошлих сукоба“; проблеми и сепаратистичке претензије етничких мањина; проблеми саобраћаја, економије, еколошке безбедности и сл.) и изградњи безбедносне међузависности.<sup>25</sup>

Најзад, *сарадња у безбедности (кооперативна безбедност)* је нови приступ у достизању, очувању и унапређењу безбедности кроз сарадњу, на рачун традиционалног надметања држава у повећању сопствене моћи и деловања у кључу „безбедносне дилеме“. Иако сарадња у безбедности није нов појам, он се користи да би се овај приступ разликовао од познатих облика

<sup>24</sup> Овакве заједнице могуће је идентификовати у односима нордијских земаља и чланицама Европске уније које су се одрекле дела свог суверенитета у корист институција Уније која има једну економију и заједничку валуту. Истовремено, приметне су и у односима Америке, Канаде и Аустралије, односно Америке и Западне Европе и Америке и Јапана, и у доброј мери између чланица ASEAN (Удружење југоисточних нација Азија) које су зарад регионалне безбедности ривалство замениле сарадњом. Симић, Д. Р., *Исто*, стр. 45, 68; Cohen, R., Mihalka, M., *Сарадња у безбедности: нови хоризонти за међународни поредак, Расправе ЦЦИМ бр. 3*, Удружење дипломаца Центра Џорџ Маршал СЦГ, Београд, 2005, стр. 50; Бајагић, М., *Основи безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007, стр. 85–86; Adler, E., Barnett, M., *A Framework for the Study of Security Communities, Perspectives on World Politics*, Routledge, London – New York, 2006, pp. 204–212.

<sup>25</sup> Упореди са: Buzan, B., *People, States & Fear – An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, Boulder – Colorado, 1991, стр. 187–190; актери регионалне безбедности су географски и судбински повезане државе у датом међународном региону (нпр., Шведска и Финска, чланице Арапске лиге, чланице Магреба). Бајагић, М., *Исто*, стр. 94, 96.



сарадње између држава (савези, пактови, равнотежа снага, колективна одбрана, колективна безбедност). Његова основа су вредносно-интересна блискост и свест о заједничкој будућности заинтересованих страна, развијање културе узајамног поверења и дуготрајне сарадње, добровољност, добро-намерност и транспарентност између држава.<sup>26</sup>

Структуру концепта сарадње у безбедности чине „четири прстена“: *појединачна безбедност, колективна одбрана, колективна безбедност и унапређење и ширење стабилности*. У центру концепта је потреба за поштовањем безбедности и права човека, како у земљама чланицама савеза, тако и у другим државама. Угрожавање безбедности људи у једној земљи доживљава се и као угрожавање безбедности у другим деловима глобализованог света, што подстиче државе да интервенишу не би ли заштитили жртве, а казнили оне који их угрожавају. Другим и трећим прстеном државе чланице система штите се од угрожавања безбедности које настају унутар њега, односно од војних претњи које долазе споља – изван војног савеза. Најзад, последњи прстен указује на то да није довољно очувати и унапредити унутрашњу безбедност земаља чланица система, већ да се мора заузети активан однос према ближем и ширем окружењу како би се унапредила и ширила стабилност. Ово стога што угрожавање безбедности у окружењу може да се рефлектује на безбедност у државама чланицама система сарадње у безбедности, па би требало спречити и сузбити свако насиље, уз уважавање принципа немешања у унутрашња питања суверених држава и под надзором надлежних међународних организација.<sup>27</sup>

Сваки од наведених концепата међународне безбедности посредно штити људска права тиме што штити безбедност државе, односно њене конститутивне елементе: сувереност, територију и *становништво*. Концепти колективне безбедности и сарадње у безбедности инсистирају на безбедности појединца, односно на његовим слободама и правима. Због тога масовно и бескрупулозно кршење људских права може да буде разлог, али и повод за различите видове интервенционизма<sup>28</sup> од стране појединих држава или савеза држава. Најопаснија је војна интервенција, тј. недозвољено мешање у унутрашње ствари државе применом оружане силе, чиме се негирају њена сувереност и самосталност. Састоји се у одашиљању сопствених оружаних снага у страну државу како би се наметнуо жељени политички исход, утицањем на начин вршења власти и политику коју та земља спроводи.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Симић, Д. Р., *Исто*, стр. 35, 83.

<sup>27</sup> Cohen, R., Mihalka, M., *Исто*, стр. 3–17.

<sup>28</sup> У најширем смислу, „интервенција“ је спољна акција којом се утиче на унутрашње сукобе суверене државе. Интервенције могу да буду различите, од мање насилних попут политичких говора који утичу на унутрашњу политику, економске сарадње и помоћи, подмићивања, те слања војних саветника и подршке опозицији, до ограничених војних акција, војне инвазије или окупације као њених бруталнијих видова. Nye, J. S., *Исто*, стр. 147–150. Види и: Чомски, Н., *Интервенције, Рубикон*, Нови Сад, 2008.

<sup>29</sup> Димитријевић, В., Стојановић, Р., *Основи теорије међународних односа*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1977, стр. 292–293.

Представља најгрубље кршење принципа *неинтервенционизма* – немешања у унутрашње послове суверених држава.

Један од видова оружане интервенције је тзв. *хуманитарна интервенција*, познатија и као *милитаристички хуманитаризам*. Предузима се с циљем стварног или наводног избављења из животне опасности групе људи које страна влада угрожава или није у стању да штити, без обзира на то јесу ли њени држављани или не, чиме се нарушава принцип немешања у унутрашња питања државе.<sup>30</sup> Иако Савету безбедности Уједињених нација није *per se* дато право да примени силу у хуманитарне сврхе, основ тога проналази се у Повељи Уједињених нација, под образложењем да се проблем не може решити другим средствима, због чега представља претњу по међународни мир и безбедност.<sup>31</sup>

Реч је о појави која изазива велике моралне дилеме, а оправданост њене примене жустре полемике. Ово тим пре што не постоји недвосмислен правни основ за појединачну хуманитарну интервенцију, па се интервенисти позивају на идеју тзв. праведног рата и спречавања *хуманитарне катастрофе* заштитом људских права војним средствима. Иза хуманитарно-војне интервенције могу да се крију агресорски мотиви, чије последице по људске слободе и права није ни потребно коментарисати. Исто је и са контрапродуктима интервенције, попут појачавања одмазде јаче стране у сукобу према слабијим, односно страдања цивилног становништва од убојних средстава интервенијента, што се често иронично назива *коллатералном штетом*.

Упоредо с наведеном, у савременој безбедносној теорији и пракси све више се заступа теза по којој је дужност сваке државе да реагује кроз хуманитарну интервенцију чак и када масовно угрожавање безбедности људи у другој држави не угрожава њену безбедност и када за то није донета одлука у Уједињеним нацијама. Она се образлаже тиме да „општи интерес хуманости мора да буде изнад суверенитета држава“, да „сувереност појединца мора да буде испред суверености држава“, односно да „људска права морају да буду изнад права држава“.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Viotti, P. R., Каурпи, М. V., *Исто*, стр. 155; Clarke, J. L., Улоге и мисије војних и безбедносних снага у 21. веку, *Расправе ЦЦИМ бр. 7*, Удружење дипломата Центра Џорџ Маршал Србија и Црна Гора, Београд, 2006. Хуманитарне војне интервенције треба разликовати од *хуманитаризма*, који подразумева помагање жртвама ратова од стране невојних хуманитарних организација.

<sup>31</sup> Многи теоретичари тврде да су превентивна војна акција и хуманитарна интервенција могуће само по одлуци Савета безбедности Уједињених нација, и то у духу члана 42. Повеље („када мере које не повлаче употребу силе нису уродиле плодом, може се предузети таква акција ваздухопловним, поморским или сувоземним снагама која је потребна ради одржања или успостављања међународног мира и безбедности“), а на основу члана 39. („Савет безбедности утврђује да ли постоји претња миру, повреда мира или агресија и даје препоруке или одлучује које ће се мере предузети да би се одржали или успоставили међународни мир и безбедност“).

<sup>32</sup> Liotta, P. H., Нове дилеме, старе препреке: будућност људске безбедности, *Људска безбедност*, бр. 2, Факултет цивилне одбране, Београд, 2004, стр. 35, 37.

У савременој теорији безбедности постоје критеријуми који морално легитимишу хуманитарно-војну интервенцију: широко распрострањено и тешко кршење људских права; мултилатерална акција; доминантан хуманитарни мотив; ограничено дејство и пропорционалност ситуацији; ограниченост циља на заустављање повреде људских права; поштовање самоодређења (вредности и институције земље према којој се интервенише); бољи исход у односу на пређашње стање; исцрпљеност других лекова; неспособност или неспремност владе да предузме акције које би поправиле ситуацију; давање потпуног објашњења јавности и међународној заједници; подршка акције од стране оних којима је помоћ намењена; подршка држава у региону; велика вероватноћа успеха; мапирана транзиција од постконфликтне ситуације ка изградњи мира; придржавање норми међународног хуманитарног права током интервенције.<sup>33</sup>

Једну хуманитарно-војну интервенцију, како то (искрено или злонамерно) коментарише део међународне заједнице, извео је НАТО према Југославији 1999. године. Разлог је наводно спречавање хуманитарне катастрофе која је претила албанском живљу на Космету. Наша земља и део међународне заједнице тај догађај оквалификовали су као оружану агресију против суверене државе, којом се задире у њена унутрашња питања. Њоме су само продубљени постојећи проблеми: „ефектом бумеранга“, хуманитарна катастрофа је ескалирала.<sup>34</sup> Очигледно је да се данас интервенише селективно (тзв. *селективни интервенционизам* и *селективна правда*), при чему се не реагује на озбиљне страхоте какве су се, нпр., догодиле у Руанди 1994. године, у Драфуну и Источном Конгу 2007. године итд.

#### 2.4 Људска права и глобална безбедност

*Глобална безбедност* је безбедност човечанства од све деструктивнијих изазова, ризика и претњи планетарних димензија којима су непрекидно изложени, а који се могу превазићи само конструктивном сарадњом држава које ће националне интересе подредити човечанским, планетарним. Реч је о концепту који није до краја разрађен и уобличен, али који у фокус свог интересовања поставља потребе, вредности и интересе човечанства кроз синтезу међународне безбедности и универзалног нивоа

<sup>33</sup> Дулић, Д., *Мировне и хуманитарне операције*, Факултет безбедности и Службени гласник, Београд, 2008, стр. 291–295.

<sup>34</sup> Иако је НАТО интервенција на Југославију прокламована као успешна, с циљем заштите људске безбедности, британски генерал Мајкл Роуз (Michael Rose) је ову кампању окарактерисао као подбачај у разумевању стратегије људске безбедности: уместо да очувају животне услове цивилне популације, снаге су биле усмерене ка уништењу војних капацитета југословенских снага и кажњавању режима на власти, али са ужасним последицама по косовске Албанце (доктрина застрашивања). Само копнене интервенције кроз заузимање територије и успостављање функционисање полиције и администрације по међународном праву могу да буду у функцији безбедности људи. Regehr, E., *Одбрана и људска безбедност, Људска безбедност*, бр. 1, Факултет цивилне одбране, Београд, 2003, стр. 73–77.

људских слобода и права, са нагласком на проблеме савремене економије, квалитета живљења, животне средине и оружја за масовно уништавање.

Проблеми глобалне безбедности очигледно се рефлектују на људска права: природа неких безбедносних проблема је таква да не познају националне границе, односно не могу да се спрече и сузбију на традиционалан начин – војним и полицијским средствима. Пре свега, реч је о: регионалним сукобима и ратовима, као и многобројним унутрашњим сукобима са негативним реперкусијама по људске слободу и права; глобалном тероризму и транснационалном организованом криминалу; масовном угрожавању људских слобода и права дела светског становништва, нарочито у земљама тзв. трећег света и неким земљама тзв. бившег источног лагера; деградацији животне средине (загађивање земљишта, воде и ваздуха, појава озонских рупа, глобално загревање, исцрпљивање природних ресурса – производних сировина итд.), што узрокује оскудицу здраве пијаће воде и хране, и угрожава еколошка и здравствена права људи; економском развоју богатих на рачун осиромашења и загађивања животне средине неразвијених, што угрожава њихова економска, социјална и еколошка права; експанзији угрожавања здравствених и социјалних права светског становништва и, пре свега, ширењу савремених болести и зараза (нпр., *HIV/AIDS*, *SARS*, птичји грип, свињски грип, антракс); све деструктивнијим технолошким акцидентима и природним непогодама (нпр., индустријске хаварије, нуклеарни акциденти, суше, поплаве, земљотреси, цунамији, пожари); опречним проблемима демографског развоја („демографске експлозије“ у сиромашним и „демографске имплозије“ у богатим државама, неконтролисана миграције и пренасељеност територија, насилна асимилација појединих друштвених група, старење и одумирање неких етничких група, несразмера између бројности популације и националних ресурса за егзистенцију друштва итд.); експанзији светског сиромаштва и глобалној поларизацији на „сиромашни југ и исток“ и „богати север и запад“, између којих се јављају све већа нетрпељивост и нетолеранција; опасностима од ширења оружја за масовно уништавање (НХБО), неконтролисаног промета опасних материја, „нуклеарних проба“, „нуклеарног рата“ и „постмодерног“ тероризма и других безбедносних проблема који могу да буду *универзални* (погађају целу Земљу и човечанство и донекле су решиви – нпр., ефекат стаклене баште) и *глобални* (погађају већи део светског становништва и теже су решиви – нпр., истребљење прашума).<sup>35</sup>

Безбедност човечанства очигледно је условљена остваривошћу људских слобода и права на националним нивоима. О томе, свакако, мора да се стара и међународна заједница. Међутим, чињеница да је „један од највећих актуелних проблема у сфери безбедности људи управо немогућност

<sup>35</sup> У теорији безбедности, као витални светски интереси често се помињу: опстанак човечанства, редуција убијања и другог екстремно бруталног поступања према људима, обезбеђење здравих животних услова за све људе, *заштита људских права*; очување културне разноликости, очување природних услова животне средине на планети, повећање одговорности (урачунљиво понашање). Види: Brown, S., *World Interests and the Changing Dimensions of Security, World Security – Challenges for a New Century*, St. Martin's Press, New York, 1998, pp. 11–14.

мобилисања укупне светске јавности да подржи и унапреди људска права<sup>36</sup> рађа нову забринутост: пасивност према заштити људских права доприноси њиховом кршењу и угрожавању безбедности појединца и колектива.

### Закључак

Човек егзистира у извесном природном, социјалном, државном и међународном окружењу, па се и безбедност државе, међународне заједнице и планете, макар и посредно, свODE на заштићеност човекових добара и вредности. Значи, заједнички именилац свих нивоа безбедности је човек (појединац, колектив и друштво) са извесним слободама и правима.

Безбедност људи се генерално сагледава кроз остваривост његових слобода и права. Међутим, између људских права и безбедности човека не стоји знак једнакости: безбедност људи је шира појава која обухвата људска права, али и однос према претњама којима се људска права примарно не баве (нпр., природне катастрофе, болест, глад, сиромаштво). Људска права су суштина и нормативни оквир безбедности људи, али нису њена искључива компонента. Значи, људска права су неопходан, али недовољан услов безбедности људи.

Однос људских права и безбедности државе може да се посматра на неколико нивоа: прво, држава је дужна да појединцу и групама осигура људска права и безбедност јер они то сами не могу и јер је на то обавезују међународно и национално право; истовремено, држава често нарушава људска права и безбедност појединаца и група, ограничавајући им слободе и права или толеришући такву праксу (нпр., репресивним законодавством и праксом владе); угрожавање безбедности државе као међународног субјекта (агресија, политички и економски притисци) рефлектује се, макар посредно, на безбедност („ни кривог, ни дужног“) појединца; најзад, безбедност људи, као једног од основних конституенаса државе, услов је њене безбедности.

Исто је и у погледу односа појединца и међународног поретка. Ово нарочито у сфери међународне гаранције људских слобода и права и њихове кривичноправне заштите, односно кривичне одговорности за злочине против добара и вредности заштићених међународним правом (геноцид, ратни злочин). Концепти међународне безбедности, трагајући за међународним миром и безбедношћу, трагају и за безбедношћу људи као дела глобалног друштва.

Приступ људским слободама и правима као референтним вредностима и детерминантама безбедности скопчан је са извесним дилемама које се рађају у „четвороуглу појединац – друштво – држава – међународна заједница“. Наиме, људска права су природна, универзална и неотуђива; ширење слобода и права појединца ограничено је слободама и правима других; држава је дужна да омогући појединцима да уживају слободе и права; у вршењу функције безбедности држава нужно задире у њих; људске слободе

<sup>36</sup> Ogura, K., A Pacific Perspective, *The New Challenges to International, National and Human Security Policy*, The Trilateral Commission, Warsaw, 2004, p. 59.

и права су загарантовани међународним правом, због чега је и међународна заједница спремна да интервенише према земљи која не омогућава несметано уживање људских права или их крши.

Овде се изнова рађају нове дилеме: како омогућити појединцу да ужива своје, а онемогућити му да угрожава туђе слободе и права; како да држава реализује заштитну функцију, а да при том нелегитимно не задре у слободе и права човека; да ли држава може да уочи и санкционише све случајеве угрожавања безбедности појединца; како ће међународна заједница објективно идентификовати случајеве кршења људских права и непристрасно интервенисати да би их заштитила итд.?

Одговор на ова питања требало би да се буде да демократска држава томе тежи кроз свој правни систем, владавину права и систем безбедности, а међународна заједница кроз изградњу ефикасних система међународног јавног права и концепта међународне безбедности. Међутим, то такође рађа нове дилеме: ко гарантује да ће се држава придржавати свог правног система, да ће национални систем безбедности тежити оптимизацији своје функције, односно да ће међународне организације и заједница уочити систематско или појединачно кршење људских права и правично реаговати? Неспорно је само то да држава, као и међународна заједница, за појединца стварају безбедност, али и небезбедност.

Такође, неспорно је и то да се многобројним угрожавајућим појавама крше многа људска права. Осим тога, кршење неких од њих узрокује нове угрожавајуће појаве, али и изазива деструктивне реакције угрожених појединаца. Најзад, пасивност државе и међународне заједнице према заштити људских права доприноси њиховом кршењу и угрожавању безбедности појединца и колектива. Зато се с правом може рећи да се кршење људских права јавља и као узрок, и као последица угрожавања безбедности људи, друштва, држава, међународне заједнице и планете.

Најзад, безбедност људи, операционализована кроз остваривост људских слобода и права, данас је интегрална компонента националне, међународне и глобалне безбедности, а заштита безбедности човека – једна од њихових функција.

## Литература

- Аврамов, С., Крећа, М., *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999.
- Adler, E., Barnett, M., *A Framework for the Study of Security Communities*. In: *Perspectives on World Politics*, Routledge, London – New York, 2006.
- Бајагић, М., *Основи безбедности*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007.
- Bandović, I. (ed.), *The Activity of ICTY and National War Crimes Judiciary*, Belgrade Center for Human Rights, Belgrade, 2005.
- Baylis, J., *International and Global Security in the Post-Cold War Era, The Globalization of World Politics*, Oxford Press, New York, 2001. pp. 253–276. У: *Реформа сектора безбедности*. Институт „Г 17 плус“ и Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2003.

- Bähr, K., *Redefining Security in a World of Global Threats – An Outline of the Debate about Three Different Concepts: Traditional Security, Broadened Security and Human Security*, Heinrich Böll Foundation North America, Policy Paper 22, Washington, 2003.
- Brown, S., *World Interests and the Changing Dimensions of Security, World Security – Challenges for a New Century*, St. Martin's Press, New York, 1998.
- Buzan, B., *People, States & Fear – An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, Boulder–Colorado, 1991.
- Viotti, P. R., Кауппи, М. V., *International Relations and World Politics – Security, Economy, Identity*, Prentice Hall, New Jersey, 1997.
- Gough, S., Stables, A., *Sustainability and Security within Liberal Societies*, Routledge, London, 2008.
- Димитријевић, В., Стојановић, Р., *Основи теорије међународних односа*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1977.
- Дулић, Д., *Мировне и хуманитарне операције*, Факултет безбедности и Службени гласник, Београд, 2008.
- Индикатори људске безбедности у Србији – Извештај за 2004*, Факултет цивилне одбране, Београд, 2005.
- Johansen, R. C., *Building World Security: The Need for Strengthened International Institutions, World Security – Challenges for a New Century*, St. Martin's Press, New York, 1998.
- Kartusch, A., *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review with Particular Emphasis on South Eastern Europe*, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2001.
- Кегли, Ч. В., Виткоф, Ј. Р., *Светска политика – тренд и трансформација*, Центар за студије Југоисточне Европе, Факултет политичких наука и Дипломатска академија МСП СЦГ, Београд, 2006.
- Law, D. M., *Људска безбедност и реформа сектора безбедности, десет година после, Људска безбедност*, бр. 2, Факултет цивилне одбране, Београд, 2004.
- Liotta, P. H., *Нове дилеме, старе препреке: будућност људске безбедности, Људска безбедност*, бр. 2, Факултет цивилне одбране, Београд, 2004.
- Људска права у Југославији 2002*, Београдски центар за људска права, Београд, 2003.
- Мала политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1966.
- Милетић, С., *Појмовник полицијског права*, Службени гласник, Београд, 2001.
- Monahan, T., *Surveillance and Security*, Routledge, London, 2008.
- Møller, V., *Национална, социјетална и људска безбедност – Општа разматрања са приказом балканског случаја, Људска безбедност*, бр. 1, Факултет цивилне одбране, Београд, 2003.
- Nye, J. S. Jr., *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History*, Longman, New York, 1999.
- Ogura, K., *A Pacific Perspective, The New Challenges to International, National and Human Security Policy*, The Trilateral Commission, Warsaw, 2004.
- Повеља Уједињених нација, *Службени лист ДФЈ*, бр. 69/45.
- Regehr, E., *Одбрана и људска безбедност, Људска безбедност*, бр. 1, Факултет цивилне одбране, Београд, 2003.

- Симић, Д. Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ и Факултет политичких наука, Београд, 2002.
- Стајић, Љ., *Основи безбедности*, Полицијска академија, Београд, 2003.
- Таталовић, С., *Национална и међународна сигурност*, Политичка култура, Загреб, 2006.
- Требјешанин, Ж., *Речник психологије*, Стубови културе, Београд, 2001.
- Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 83/06.
- Hampson, F. O., Вишезначност појма људске безбедности, *Људска безбедност*, бр. 1, Факултет цивилне одбране, Београд, 2003.
- Хаџи-Видановић, В., Милановић, М., *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.
- Heywood, A., *Political Ideas and Concepts – An Introduction*, MacMilan Press LTD, London, 1994.
- Holsti, K. J., *States and Statehood, Perspectives on World Politics*, Routledge, London – New York, 2006.
- Clarke, J. L., *Улоге и мисије војних и безбедносних снага у 21. веку*, Расправе ЦЦМ бр. 7, Удружење дипломаца Центра Цорџ Маршал Србија и Црна Гора, Београд, 2006.
- Cohen, R., Mihalka, M., *Сарадња у безбедности: нови хоризонти за међународни поредак*, Расправе ЦЦМ бр. 3, Удружење дипломаца Центра Цорџ Маршал СЦГ, Београд, 2005.
- Чомски, Н., *Интервенције* (прев. Џуверовић, В.), Рубикон, Нови Сад, 2008.
- Шкорић, М., Соколовска, В., Лазар, Ж., *Традиција – језик – идентитет*, Филозофски факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад, 2008.
- Weaver, O., *European Security Identities 2000*, *European Security Identities*, PRIO Report 2/2000, Oslo, pp. 29–55. У: *Реформа сектора безбедности*, Институт „Г 17 плус“ и Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2003.

## HUMAN RIGHTS IN THE MODERN SECURITY CONCEPTS

**Summarv:** Human rights are incontrovertible value of the modern world and they are extremelv protected. They refer only to humans. As they exist in natural, social state and international surroundings, we can conclude that the state security, international organization and the planet, even indirectly, are reset at the protection of human properties and values. Therefore, it is clear that the human as an individual, societv, and even mankind, with their freedom and rights, are crucial things of all security levels. Thus, the thesis is about the importance of human rights in the traditional and modern security concents of people (individual, human and social security), state security (state and national security), international communitv (balance of forces, collective security, security community, security regime, security complex, cooperation in security) and global security.

**Keywords:** human rights, security, security concept, human security, state security, international security, global security.



# О ПОТРЕБИ УСТАНОВЉАВАЊА ПОЛИЦИЈСКОГ ОМБУДСМАНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

др Дарко Симовић

**Сажетак:** У савременим правним системима значај омбудсмана се не доводи у питање. Популарност омбудсмана у упоредном праву допринела је конституционализовању ове институције код нас 2006. године. Но, све време постоји дилема да ли поред омбудсмана општег типа Србија треба да установи и поједине специјализоване омбудсмани. Посебно се, због ауторитативности полицијске делатности, поставило питање да ли је у постојећим околностима, ради боље заштите људских права, потребно конституисати полицијског омбудсмана. Имајући у виду чињеницу да је Србија свог првог омбудсмана, и то на покрајинском нивоу, добила тек 2003. године, а да су резултати рада Заштитника грађана још увек веома скромни, јасно је да ова институција није довољно афирмисана код нас. Због тога је аутор мишљења да би прво требало афирмисати омбудсмана општег типа, па тек онда, уколико се његово постојање покаже недовољним, размишљати о установљавању специјализованих омбудсмана. У супротном, аутор сматра, увођење полицијског омбудсмана би, у постојећим околностима, било нерационално, а такође и неучинковито и само би додатно могло да дезавуише ову, још увек младу, институцију.

**Кључне речи:** омбудсман, специјализовани омбудсман, полицијски омбудсман, Заштитник грађана.

## Уводне напомене

Без обзира на то што данас постоји у преко 130 држава света<sup>1</sup>, више од једног века институција омбудсмана је представљала ексклузивно обележје једног уставног система. Наиме, од доношења Устава Шведске из 1809, па до 1919. године када је Финска својим највишим правним актом преузела овај институционални модел, омбудсман је постојао искључиво у Шведској. Да је Шведска колевка ове институције сведочи и њен назив, будући да је реч

---

<sup>1</sup> Тачан број ове институције је веома тешко са сигурношћу утврдити првенствено због њеног готово епидемиолошког ширења, а тако и због појаве великог броја специјализованих омбудсмана.

омбудсман изведена из старе шведске кованице *umbodsmathr* која се састоји из две речи: *umboth* која је адекватна енглеској речи *commission* и *mathr* која одговара енглеској речи *man*. Дакле, дословно значење ове шведске кованице у нашем језику је „повереник који представља“, односно представник.

Поред тога што је један импозантан период омбудсман постојао и развијао се једино у својој постојбини Шведској, још један значајан временски интервал ова институција је представљала карактеристику искључиво скандинавских држава. Тако је након Финске 1919. године, ову институцију установила Данска 1955. године и Норвешка 1962. године. Прва држава изван скандинавског миљеа која је прихватила омбудсмана био је Нови Зеланд, установивши ову институцију 1962. године. То је, фигуративно речено, била порука и другим државама да омбудсман није институција која почива искључиво на специфичности скандинавског културолошког и политичког миљеа.<sup>2</sup> Након тога, поменимо само неколико најзначајнијих примера, омбудсман је конституисан у Великој Британији и Канади 1967. године, САД 1969. године, Израелу 1971. године, па затим и у Француској 1973. године.<sup>3</sup>

Велика популарност и ширење ове институције, како се може претпоставити, донело је значајне корекције изворног шведског модела с циљем њеног прилагођавања специфичним потребама појединих држава. Но, и поред тога, неспорно је да „постоји одређено заједничко језгро у садржини ове институције без обзира на све специфичности појединих националних решења“<sup>4</sup>. Управо из тог разлога трагање за појмовним одређењем институције омбудсмана није залудан посао.

### Теоријско одређење омбудсмана

Готово незаобилазну дефиницију омбудсмана која се и после безмало пола века може сматрати актуелном и свежом дао је канадски теоретичар Доналд Роват (Donald C. Rowat). По његовим речима: „1) омбудсман је независан и непристрасан функционер законодавног тела чије се постојање обично предвиђа уставом и који врши надзор над управом; 2) он испитује жалбе грађана на административну неправду и лошу управу; 3) он је овлашћен да испитује, критикује, обзнањује, али не и да поништава акције управе.“<sup>5</sup> Скоро истовремено, када омбудсман још није доживео своју пуну популарност и наша уставноправна теорија је изнедрила, невелико али садржајно вредно, дело посвећено овој институцији. Реч је о монографској студији Миодрага Јовичића посвећеној омбудсману у којој су одређени и

<sup>2</sup> Hill, L., Institutionalization, the Ombudsman and Bureaucracy, *The American Political Science Review*, Vol. 68, No. 3, 1974, p. 1077.

<sup>3</sup> Веома исцрпан преглед хронолошког развоја институције омбудсмана видети у: Радиновић, Д., *Омбудсман и извршна власт*, Службени гласник, Београд, 2001, стр. 60–67.

<sup>4</sup> Кошутућ, Б., Омбудсман и југословенско право, *Бранич – часопис Адвокатске коморе Србије*, Vol. 115, бр. 3–4, Београд, 2002, стр. 42.

<sup>5</sup> Rowat, D. C., *The Ombudsman, Citizens Defender*, Preface to second Edition, London, 1968, p. XXIV.

елементи дефиниције ове институције: 1) да је орган парламента; 2) да је орган који ни у чему не дира у постојећи систем надзора над радом органа управе и јавних службеника, него га само допуњава и нема овлашћења да мења или укида акте органа управе, нити да кажњава због незаконитог или погрешног рада већ само да критикује акте и поступке управе и указује на њихове недостатке и да тражи кажњавање криваца; 3) да је готово једини орган који осим законитости цени и целисходност рада органа управе и службеника; 4) да му се грађани могу лако и без посебних формалности обратити без трошкова, за брзу и ефикасну интервенцију, а истовремено да може и поступити на сопствену иницијативу.<sup>6</sup>

Овако теоријско одређење институције омбудсмана сугерише, најуопштеније исказано, да је реч о независном органу који штити људска права од лошег управљања државних органа. Остаје дилема зашто је већ уврежене институционалне механизме заштите људских права било неопходно обогатити још једним механизмом. Наиме, 20. век је коначно потврдио превазиђеност либералног концепта државе „ноћног чувара“ чија је једина улога брига о безбедности својих грађана. Држава више није само политичка заједница, већ је истовремено и социјална и економска заједница која треба да се стара како о физичкој и духовној благодети својих грађана, тако и о постизању социјалне правде. Такав развој догађаја претпостављао је значајно проширивање активности државе, па тако и „брз и често застрашујући развој бирократије, којој је у задатак стављено оперативно извршавање прописа и свакодневних задатака.“<sup>7</sup> Проширивање државних активности неминовно је значило и ширење спектра дискреционих овлашћења управе, па су тако значајно проширене и могућности за доношење произвољних и неоснованих управних одлука којима се нарушавају људска права. У таквом амбијенту, судски механизам заштите људских права често није довољан, јер се он везује за строге процесне претпоставке. Осим тога, заштита људских права путем судова компликована је, спора и скупа. У том смислу, намеће се потреба за успостављањем и афирмисањем новог вида контроле рада управе који на јефтин и једноставан начин штити људска права. Како се то често у теорији истиче омбудсман представља „бесплатно, неформално, крајње доступно и прилагодљиво средство контроле управе.“<sup>8</sup> Поред тога, омбудсман има шире поље деловања будући да, за разлику од судова, штити грађане, не само од незаконитог, већ и од нецелисходног рада управе.

Све време се говори о омбудсману као институцији која контролише рад управе, али треба додати да је према изворном, шведском моделу омбудсман задужен и за контролу рада судова. Мора се приметити да је на том пољу и највеће одступање од шведског модела омбудсмана будући да је готово

<sup>6</sup> Јовичић, М., Омбудсман. У: Јовичић, М., *Демократија и одговорност, Изабрани списи I*, Правни факултет Универзитета у Београду и Службени гласник, Београд, 2006, стр. 50–51.

<sup>7</sup> Давинић, М., Значај институције омбудсмана за правни систем, *Правни живот*, бр. 10/07, стр. 718–719.

<sup>8</sup> Давинић, М. *op. cit.*, стр. 724.

занемарљив број држава прихватио овакво институционално решење које се, начелно посматрано, коси са независношћу судске власти. Појаснимо да и у Шведској омбудсман не може да утиче на мериторно одлучивање судова, већ се његова надлежност огледа само у надзору над судским поступком у односу на третман странака и његово неразумно дуго трајање.<sup>9</sup>

Како је већ наговештено омбудсман је орган који људска права првенствено штити од лошег управљања (*maladministration*) државних органа. Имајући у виду веома растегљиво и неодређено значење *лоше управе*, прецизирајмо да овај појам подразумева „административне неправилности, пропусте, злоупотребе положаја, немарност, незаконито поступање, нефер поступање, неправилно или некомпетентно поступање, дискриминацију, непотребно одлагање или одбијање информација.“<sup>10</sup>

Да би на делотворан начин могао да обавља своје основне функције, заштитника људских права и контролора управе, омбудсман би требало да располаже непосредним политичким легитимитетом. Како би непосредан избор омбудсмана био исполитизован, а такође и обесмишљен јер је првенствено неопходно обезбедити одговарајуће личне квалитете вршиоца ове функције, једино логично решење је избор од стране представничког тела. Међутим, да би се и у овом случају политизовање избора омбудсмана, које је нажалост неизбежно, свело на што мању меру, уобичајено је да се омбудсман бира и разрешава квалификованом већином на период који је дужи од легислатурног периода.

Компаративно посматрано, мањи је број уставних система у којима се омбудсман бира од стране егзекутиве. Међутим, имајући у виду њихов значај они не могу остати занемарени у теоријским расправама. Поменимо Велику Британију у којој омбудсмана са доживотним мандатом поставља монарх, на предлог председника Владе, као и Француску у којој се Медијатор поставља декретом Министарског савета, на период од шест година и без могућности реизбора као и разрешења, изузев у случају констатоване спречености.

Улога која му је додељена у систему власти намеће потребу избора омбудсмана из реда најугледнијих правника, при чему се као додатни услов поставља и беспрекоран морални углед будући да снага омбудсмана почива „у личном ауторитету њеног носиоца, а не у формалним овлашћењима.“<sup>11</sup> Због тога, како то предвиђа шведско институционално решење, за омбудсмана се бира особа „признатог осећаја за законитост и истакнутог интегритета.“<sup>12</sup> Дакле, имајући у виду да омбудсман нема могућност употребе принудних

<sup>9</sup> Више о томе: S. Jagerskiold, *The Swedish Ombudsman*, *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 109, No. 8, 1961, pp. 1094–1095.

<sup>10</sup> Аћимовска Малетић, И., *Европски стандарди о омбудсману*. У: Стојановић, Н., Голубовић, С. (ур.), *Право Републике Србије и право Европске уније – стање и перспективе*, свеска 1, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2009, стр. 377–378.

<sup>11</sup> Марковић, Р., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 487.

<sup>12</sup> Rosenthal, A., *The Ombudsman – Swedish Grievance Man*, *Public Administration Review*, Vol. 24, No. 4, 1964, p. 227.

мера за спровођење својих одлука, његов значај првенствено зависи од избора лица коме ће бити поверена та функција.

Будући да делује снагом личног ауторитета, инокосни принцип организације омбудсмана је у складу са његовом институционалном логиком. У супротном, ауторитет институције би се разлио на више личности које, тако, не би могле препознатљиво да оличавају институцију. Доиста, компаративно посматрано, доминира решење о инокосности омбудсмана, док је принцип колегијалности изузетак и одликује, примера ради, Аустрију и Босну и Херцеговину.

Као једна од значајних врлина овог института истиче се чињеница да је грађанима, по правилу, остављена могућност да се непосредно, без икаквих формалности, обраћају омбудсману. Добра страна оваквог институционалног решења лежи у лакој и једноставној доступности омбудсмана сваком грађанину, а његово наличје је то што нема филтера који би осујетио неозбиљна и неоснована обраћања омбудсману и тако умањио могућност за загушивање његовог рада. У упоредном конституционализму постоје и системи који не прихватају принцип непосредности у комуницирању са омбудсманом. Изнова као примери могу бити издвојени уставни системи Француске и Велике Британије у којима се грађани могу обратити омбудсману само преко парламентарца. Међутим, карактеристично за омбудсмана је и то да он може и самоиницијативно покренути истрагу уколико, у неком случају, располаже сазнањима о неправилном раду управе.

Када је реч о овлашћењима омбудсмана наговештено је да он не наступа у својству органа власти, па тако и да не одлучује мериторно о правима и обавезама грађана. За њега се може рећи да је „ауторитативни и независан орган парламента, а у ширем смислу друштва, јавности и демократије“, а да су његова овлашћења превасходно „откривајућа, упозоравајућа и васпитна.“<sup>13</sup> Извесно је, дакле, да омбудсман не може бити замена за суд, већ да ова институција представља само неопходну и складну допуну већ постојећим правним механизмима заштите људских права, при чему је његово поље деловања шире јер контролише не само законитост, већ и целисходност рада управе. Додајмо и то да је интервенција омбудсмана супсидијарна и да следи након исцрпљивања доступних правних механизма заштите људских права. У супротном, институционална логика омбудсмана би била обесмишљена јер би грађани истовремено на неколико фронта могли да започну борбу за своја права.

Да би на делотворан начин могао да остварује своју функцију неопходно је да располаже могућношћу утврђивања чињеничног стања. У том смислу, омбудсман је овлашћен да остварује увид у сва службена досијеа и документа, при чему су, по правилу, сви државни органи у обавези да му дају сва обавештења која тражи. Уколико, након спроведене истраге, утврди незаконитост или неправилност рада управе, омбудсман не располаже овлашћењем мериторног одлучивања, већ једино може да укаже и упозори на

---

<sup>13</sup> Марковић, Р., *op. cit.*, стр. 487.

постојање одређених пропуста, као и да даје мишљења и предлоге о могућем начину њиховог исправљања. На тај начин, омбудсман добија улогу независног и самосталног органа који арбитрира између егzekутиве и грађана.

Но, јасно је да институт омбудсмана има и своје налицје. Дакако, омбудсман није свемоћна институција. Напротив. Имајући у виду чињеницу да омбудсман не доноси правно обавезујуће одлуке, у теорији се могу сусрести ставови омаловажавања ове институције која се назива тигром без зуба, окованим чуварем, или омбудсмишем.<sup>14</sup> Ипак, како је неумесно глорификовати ову институцију, такође је некоректно и обезвређивати њене доприносе на пољу очувања људских права. Посебно се истиче психолошки (превентивни) значај установе омбудсмана јер сама свест о његовом постојању наводи носиоце јавних овлашћења на одговорније и савесније поступање будући да „над њиховим главама непрекидно виси Дамоклов мач“.<sup>15</sup> Наиме, без обзира на то што омбудсман не располаже прерогативима власти, он располаже једним веома моћним средством, подношењем извештаја парламенту као и обраћањем јавности о незаконитом или нецелисходном раду државних органа. „То је у ствари најјаче оруђе омбудсмана јер нико не жели да види своје име у овом извештају. У неку руку, то је за јавне службенике књига *Ко је ко*, само у обрнутом смислу. Да би избегли да њихово име буде у овом извештају, судије и службеници су приморани да обрате више пажње на начин како обављају своју дужност.“<sup>16</sup>

Напоследку, сумирајмо да је омбудсман одраз аутентичне демократије будући да друштво установљава посебну институцију која својим деловањем обезбеђује да друге институције служе друштву уз поштовање људских права.<sup>17</sup> Велика врлина ове институције је то што се грађанин више не осећа „беспомоћним наспрам огромне безличне административне машинерије владе“<sup>18</sup> јер му је на располагању један једноставан и лако доступан механизам заштите људских права.

### Специјализовани омбудсмани

Ширење омбудсмана, како је већ истакнуто, значило је и прилагођавање ове институције специфичним потребама појединих држава, па тако и одступање од изворног шведског институционалног модела. Теорија је, сву ту разноликост појавних облика омбудсмана покушала да класификује на различите начине. Једна од незаобилазних класификација је свакако подела према критеријуму који се односи на надлежност њиховог поступања, па се тако омбудсмани деле на омбудсмане општег типа и специјализоване

<sup>14</sup> Видети: Давинић, М., *op. cit.*, стр. 724.

<sup>15</sup> Јовичић, М., *op. cit.*, стр. 52.

<sup>16</sup> Наведено према: Денковић, Д., *Добра управа*, Правни факултет универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 555–556.

<sup>17</sup> Bexelius, A., *The Origin, Nature, and Functions of the Civil and Military Ombudsmen in Sweden*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 377, 1968, p. 19.

<sup>18</sup> Rosenthal, A., *op. cit.*, p. 230.

омбудсмане. Омбудсман општег типа надлежан је за заштиту свих људских права од свих државних органа и јавних служби. Са друге стране, специјализовани омбудсман има уже поље деловања и то тако што се његова надлежност протеже на заштиту само једне категорије људских права, једне категорије грађана или на заштиту од једне категорије субјеката. У англосаксонској терминологији ови омбудсмани се називају „омбудсмани за једну намену“ (*single-purpose ombudsmen*) за разлику од омбудсмана општег типа (*general-purpose ombudsmen*).<sup>19</sup>

Колевка институције омбудсмана уједно је постојбина и првог специјализованог омбудсмана. Реч је о војном омбудсману који је у Шведској установљен 1915. године. Касније се овај вид специјализованог омбудсмана проширио и у другим државама, пре свега у Норвешкој 1952.<sup>20</sup> и Немачкој 1959. године. Отвара се дилема зашто се указала потреба да се поред омбудсмана општег типа установљавају и специјализовани омбудсмани. Првенствено треба истакнути разлоге начелне природе који недвосмислено указују на то да се у савременим многољудним државама, које непрестано шире поље својих активности, један омбудсман општег типа показао недовољним. Уз то, нереално је очекивати да један човек располаже таквим спектром универзалних знања којима би могао да покрије све сфере друштвеног живота у којима је неопходно заштитити људска права. Зато је, чак и у случају да је омбудсман организован на инокосном принципу, неопходно да он има одређени број помоћника као и развијену службу која ће му помагати у раду. Истовремено, значај и осетљивост појединих области друштвеног живота наметали су потребу додатног, посебног вида надзора над поштовањем људских права, па тако и установљавање специјализованих омбудсмана. Установљавање војног омбудсмана, као првог специјализованог омбудсмана, поткрепљује ову тезу будући да хијерархијска војна организација у којој постоји надређеност и подређеност намеће специфичан механизам заштите војних лица.<sup>21</sup>

Неопходно је указати на тренд све веће специјализације омбудсмана, при чему се поље њиховог деловања веома уско дефинише. Тако су, примера ради, у Шведској установљени следећи специјализовани омбудсмани: Омбудсман против етничке дискриминације, Омбудсман за хендикепиране, Омбудсман против сексуалне дискриминације, Потрошачки омбудсман, Омбудсман за штампу.<sup>22</sup>

Имајући у виду посебну осетљивост односа између полиције и грађана, поједине уставне системе одликује постојање полицијског омбудсмана, међутим, његова распрострањеност је још увек скромна и релативно новијег датума. Тако, полицијски омбудсман постоји у Израелу,

<sup>19</sup> Милков, Д., *op. cit.*, стр. 112.

<sup>20</sup> Thune, S., *The Norwegian Ombudsmen for Civil and Military Affairs, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 377, 1968, p. 52–54.*

<sup>21</sup> Видети: Милков, Д., *op. cit.*, стр. 113–114.

<sup>22</sup> Милков, Д., *op. cit.*, стр. 116.

Великој Британији (полицијски омбудсман за Северну Ирску), Перуу и у појединим бразилским федералним јединицама.<sup>23</sup> Чини се да посебну пажњу заслужује Полицијски омбудсман за Северну Ирску, који је, иако установљен законом 1998, почео са радом 2000. године. Њега одликује бројчано импозантна служба која има 150 запослених, распоређених у пет одељења (одељење за истраге, одељење за надзор рада полиције, одељење за административне послове, одељење за евиденције и одељење за правне послове).<sup>24</sup> Број запослених у служби омбудсмана још је импозантнији, ако се има у виду чињеница да ирска полиција има око 8.500 полицајаца у миљеу од око два милиона људи. И у овом контексту овлашћења полицијског омбудсмана нису мериторног карактера, већ, као што је и уобичајено за ову институцију, након спроведене истраге он може једино да препоручи покретање одговарајућег поступка против полицијских службеника који су одговорни за пропусте у свом раду. Полицијски омбудсман може и самоиницијативно да покрене истрагу уколико сумња да постоје неправилности у раду полицијских службеника. При томе, полицијски омбудсман је ограничен на вођење истраге у три случаја: 1) када је истрага већ покренута од надлежног тужиоца; 2) када се ради о догађајима старијим од годину дана; и 3) када се жалба односи на понашање полицајаца ван дужности.<sup>25</sup>

Занимљиво институционално решење пружа Перу у коме су 2001. године установљена два омбудсмана за контролу полиције – Полицијски омбудсман који поступа по жалбама полицијских службеника на полицију и Народни омбудсман који поступа по жалбама грађана у односу на акте полиције. С обзиром на специфичност полицијске делатности и професије овакво институционално решење има пуно оправдање јер постоји потреба да се посебно, попут војних лица у појединим државама, штите и људска права полицијских службеника. Но, недостатак перуанског институционалног модела је у томе што су оба ова омбудсмана именована од стране Министарства унутрашњих послова, па се оправдано може поставити питање њихове објективности и непристрасности у раду.

### Омбудсман у уставном систему Републике Србије

Иако је, компаративно посматрано, омбудсман постајао све популарнији, уставотворац је Републику Србију 1990. године оставио без ове институције. У нашој теорији је доминирао став, са којим се не можемо сложити, да је то био значајан пропуст уставописца. Наиме, са једне стране, омбудсман се не може третирати искључиво као уставни институт. многобројни узорни демократски системи (као што су, на пример, Велика

<sup>23</sup> Више о томе: Милосављевић, Б., *Грађански надзор над полицијом – могући модел за Србију*, Центар за антиратну акцију, Београд, 2004, стр. 94–98; Радојевић, М., *Парламентарна контрола безбедносног сектора – полицијски и војни омбудсман*, *Политичка ревија*, бр. 3/08, стр. 808–810.

<sup>24</sup> Видети: <http://www.policeombudsman.org/>.

<sup>25</sup> Милосављевић, Б., *op. cit.*, стр. 96.



Британија, Француска, Швајцарска, САД, Канада) институцију омбудсмана не установљавају уставом, већ законом. Разуме се да конституисањем уставом омбудсман добија већи политички ауторитет, при чему и његове активности добијају снажнији легитимитет. Ипак, за његово успешно функционисање је далеко важније да буду испуњене одређене друштвено-политичке претпоставке. Тако, са друге стране, како истиче Миодраг Јовичић, услов који треба да буде испуњен пре но што се приступи увођењу омбудсмана јесте да јавна управа земље већ функционише на релативно задовољавајући начин.<sup>26</sup> Дакле, имајући у виду природу омбудсмана, од ове институције се не могу очекивати задовољавајући резултати у државама у транзицији будући да у њима тек треба да се решавају „примарни проблеми организације и правилног функционисања јавне управе“<sup>27</sup>. Како омбудсман представља механизам за суптилну корекцију неправилног рада управе, јасно је да би преурањено и исхитрено увођење ове институције могло само да је искомпромитује.

Као што је већ поменуто изостанак уставног регулисања омбудсмана, није био препрека да се ова институција накнадно законом конституише. Међутим, оно што је карактеристично за развој ове институције у Републици Србији је чињеница да је омбудсман први пут законски конституисан 2002. године на локалном нивоу и то као факултативна могућност (члан 126. Закона о локалној самоуправи). Наиме, како је Закон предвидео, у јединицама локалне самоуправе се може установити грађански бранилац (омбудсман) који штити индивидуална и колективна права и интересе грађана, тако што врши општу контролу рада управе и јавних служби. Закон није био превише исцрпан у погледу уређивања грађанског браниоца, предвиђајући једино да њега поставља скупштина јединице локалне самоуправе из реда угледних и политички непристрасних личности, под условима и на начин утврђен статутом и другим општим актом. Такође, надлежност, овлашћења, начин поступања, избора и престанка дужности грађанског браниоца нису уређени законом, већ је препуштено јединицама локалне самоуправе да то уреде својим актима. Да друштво Републике Србије и тада још није сазрело за постојање овакве институције може посведочити чињеница да је његово увођење текло веома споро, па је за прве четири године примене овог закона грађански правобранилац уведен у свега десетак општина.<sup>28</sup>

Без обзира на то што је Закон о локалној самоуправи предвидео постојање грађанског браниоца, први омбудсман није био изабран на локалном нивоу, већ на нивоу аутономне покрајине. Наиме, на основу овлашћења која су јој поверена Законом о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, Скупштина Аутономне покрајине Војводине је 23. децембра 2002. године донела Одлуку о увођењу

<sup>26</sup> Јовичић, М., *op. cit.*, стр. 102.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Грађански бранилац је у том првобитном периоду уведен у Београду, Нишу, Гроцки, Раковици, Зрењанину, Бачкој Тополи, Сомбору, Крагујевцу, Шапцу, Власотинцу и Владичином Хану. Наведено према: Радојевић, М., Нови устав Србије и омбудсман, *Политичка ревија*, бр. 4/06, стр. 757.

Покрајинског омбудсмана. Тако је први омбудсман у Републици Србији изабран непуних годину дана касније, 24. септембра 2003. године, и то на покрајинском нивоу.

Након предвиђања факултативне могућности увођења омбудсмана у јединицама локалне самоуправе, и обавезног омбудсмана у Аутономној покрајини Војводини, Народна скупштина Републике Србије је донела Закон о Заштитнику грађана 16. септембра 2005. године. Закон је предвидео да је Заштитник грађана независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима се поверена јавна овлашћења (члан 1. став 1).

Заштитника грађана бира Народна скупштина Републике Србије на пет година и исто лице може бити највише два пута узастопно бирано на ову функцију (члан 4). Међутим, законодавац није предвидео посебну већину којом би се Заштитник грађана бирао и разрешавао са функције. На тај начин установљено је институционално решење на основу кога је омбудсман лако смењив јер је за тако нешто довољна проста већина од присутних посланика. Ипак, у накнадно донетом Уставу није поновљен исти пропуст будући да је предвиђено решење по коме се Заштитник грађана бира већином гласова свих народних посланика Народне скупштине (члан 105. став 2. тачка 14).

За Заштитника грађана може бити изабран држављанин Републике Србије који испуњава следеће услове: 1) да је дипломирани правник; 2) да има најмање десет година искуства на правним пословима који су од значаја за обављање послова из надлежности Заштитника грађана; 3) да поседује високе моралне и стручне квалитете; и 4) да има запажено искуство у заштити права грађана (члан 5). Закон је предвидео да Заштитник грађана има четири заменика који му помажу у обављању послова у оквиру овлашћења које им он пренесе, при чему се посебно води рачуна да се обезбеди специјализација за обављање послова из надлежности Заштитника грађана, нарочито у погледу заштите права лица лишених слободе, равноправности полова, права детета, права припадника националних мањина и права особа са инвалидитетом (члан 6).

Да би се обезбедиле независност и самосталност Заштитника грађана, Закон је предвидео да је са његовом функцијом, као усталом и са функцијом заменика Заштитника грађана, неспојиво обављање друге јавне функције или професионалне делатности, као и обављање друге дужности или посла који би могао утицати на њихову самосталност и независност (члан 9. став 1). Из истог разлога установљено је и решење које Заштитнику грађана забрањује чланство у политичким странкама (члан 9. став 2), као и давање изјава политичке природе (члан 10. став 2).

Такође, с циљем оснаживања његовог правног положаја, Закон је такстативно навео случајеве у којима престаје функција Заштитника грађана: 1) истеком мандата, ако не буде поново изабран; 2) смрћу; 3) оставком; 4) губитком држављанства, што се утврђује на основу акта надлежног државног органа; 5) испуњењем услова за пензију у складу са законом; 6) наступањем трајне или менталне неспособности за обављање функције, што се утврђује на

основу документације релевантне медицинске установе; и 7) разрешењем. Заштитника грађана разрешава Народна скупштина једино у следећим случајевима: 1) ако нестручно и несавесно обавља своју функцију; 2) ако обавља другу јавну функцију или професионалну делатност, ако обавља другу дужност или посао који би могао утицати на његову самосталност и независност, или ако поступа супротно закону којим се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција; 3) ако буде осуђен за кривично дело које га чини неподобним за обављање ове функције (члан 12). Јасно је да поменута институционална решења зајемчују стабилан и независан положај Заштитника грађана.

Поред основне функције коју обавља и која произлази из самог назива ове институције, заштите права грађана, Заштитнику грађана је поверена и функција контроле законитости и правилности рада органа управе (члан 17). Ради делотворног остваривања својих функција Заштитник грађана је овлашћен: 1) да Народној скупштини и Влади подноси иницијативу за измену или допуну закона и других прописа или за доношење нових закона и других прописа, када сматра да је то од значаја за остваривање и заштиту права грађана (члан 18. став 1); 2) да Народној скупштини и Влади даје мишљење о предлозима закона и других прописа ако се њима уређују питања која су од значаја за заштиту права грађана (члан 18. став 3); 3) да покреће поступак пред Уставним судом за оцену уставности и законитости закона и других прописа којима се уређују питања која се односе на слободу и права грађана (члан 19); 4) да јавно препоручи разрешење функционера који је одговоран за повреду права грађана, као и да иницира покретање дисциплинског поступка против запосленог у органу управе који је непосредно одговоран за учињену повреду права грађана, а ако нађе да у радњама функционера или запосленог у органу управе има елемената кривичног или другог кажњивог дела, да надлежном органу поднесе захтев, односно пријаву за покретање кривичног, прекршајног или другог одговарајућег поступка (члан 20).

Но, да би могао да остварује своја овлашћења органи управе имају обавезу да сарађују са Заштитником грађана и да му ставе на располагање све податке којима располажу, без обзира на степен њихове тајности, изузев када је то у супротности са законом (члан 21. став 1). Такође, Заштитник грађана има право да обави разговор са сваким запосленим у органу управе када је то од значаја за поступак који води (члан 21. став 2). Истовремено, Заштитнику грађана се зајемчује и несметани приступ заводима за извршење санкција и другим местима на којима се налазе лица лишена слободу, као и право да са тим лицима насамо разговара (члан 22).

Своје функције Заштитник грађана остварује у поступку по притужби грађана или по сопственој иницијативи (члан 24. став 1). Свако физичко или правно лице које сматра да су му актом, радњом или нечињењем органа управе повређена права може да поднесе притужбу Заштитнику грађана (члан 25. став 1). Да би се притужба поднела неопходно је да претходно буду исцрпљена сва правна средства за заштиту права (члан 25. став 3). Изузетно, Заштитник грађана може покренути поступак и пре него што су исцрпљена

сва правна средства, ако би подносиоцу притужбе била нанета ненадокнадива штета или ако се притужба односи на повреду принципа добре управе, посебно некоректан однос органа управе према подносиоцу притужбе, неблаговремен рад или друга кршења правила етичког понашања запослених у органима управе (члан 25. став 5).

У складу са правном природом ове институције по којој она обезбеђује једноставну и бесплатну заштиту људских права поступио је и наш законодавац предвидевши да се притужба подноси у писаној форми или усмено на записник и без плаћања таксе или неке друге накнаде. Једино ограничење које грађани морају испоштовати односи се на рок подношења притужбе, будући да се она може поднети најкасније у року од једне године од извршене повреде права грађана, односно од последњег поступања, односно непоступања органа управе у вези са учињеном повредом права грађана (члан 26).

Заштитник грађана је дужан да поступа по притужбама грађана изузев: 1) ако предмет на који се односи притужба не спада у надлежност Заштитника грађана; 2) ако је притужба поднета након истека рока за подношење; 3) ако је притужба поднета пре употребе свих расположивих правних средстава, осим ако нису испуњени већ наведени услови којима се одступа од супсидијарности поступања Заштитника грађана; 4) ако је притужба анонимна; 5) ако притужба не садржи потребне податке за поступање, а подносилац недостатак не отклони ни у накнадном року одређеном за допуну притужбе, нити се обрати служби Заштитника грађана за стручну помоћ у отклањању недостатака (члан 28).

Осим по притужбама, Заштитник грађана може поступати и по сопственој иницијативи уколико на основу својих сазнања оцени да је дошло до повреде људских слобода или права (члан 32).

Уколико утврди да су у раду органа управе постојали недостаци, Заштитник грађана ће упутити препоруку органу о томе како би уочени недостатак требало отклонити (члан 31. став 2). У случају да орган управе не поступи по препоруци, Заштитник грађана о томе може да обавести јавност, Народну скупштину и Владу, а такође може и да препоручи утврђивање одговорности функционера који руководи органом управе (члан 31. став 5). Како се истиче, најјаче средство деловања Заштитника грађана је извештај који он подноси парламенту.<sup>29</sup> Наиме, Заштитник грађана подноси Народној скупштини редован годишњи извештај у коме се наводе подаци о активностима у претходној години, подаци о уоченим недостацима у раду органа управе, као и предлози за побољшање положаја грађана у односу на органе управе (члан 33. став 1).

Доношењем новог устава 2006. године у Републици Србији је дошло до конституционализовања институције омбудсмана. Како се из досадашњег излагања може закључити, омбудсман се у Републици Србији уводио одоздо нагоре, па је управо из тог разлога опредељење писца ових редова да се о уставним решењима на крају проговори јер су она хронолошки посматрано и

<sup>29</sup> Марковић, Р., *op. cit.*, стр. 487.

најновија. На самом почетку се може уочити да је уставотворац дефинисао Заштитника грађана, на истоветан начин као и законодавац, те је стога непотребно понављати његово правно одређење (члан 138).

Устав предвиђа да Заштитника грађана бира и разрешава Народна скупштина, у складу са Уставом и законом. Дакле, уставотворац је био веома лапидаран када је говорио о начину избора Заштитника грађана. Примедба може бити упућена опредељењу уставотворца да не одреди дужину мандата Заштитника грађана. Како је већ напоменуто, чини се мудријим решењем да мандат омбудсмана буде различит, и то дужи, од мандата парламента, да би се очувао његов независан положај у уставном систему.

Устав изричито предвиђа да Заштитник грађана није овлашћен да контролише рад Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда, судова и јавних тужилаштава.

Уставописцу се може упутити примедба зато што је пропустио да конституционализује овлашћења Заштитника грађана, већ је то питање препустио законодавцу. У супротном, унеколико би био ојачан институт Заштитника грађана, а његов правни положај би остао изван домашаја парламентарне већине која у младим демократским системима може бити веома непостојана и непоуздана. Похвално је што је уставотворац предвидео да Заштитник грађана ужива имунитет као народни посланик. Дакле, како се напослетку може закључити значајно је то што је Заштитник грађана добио ранг уставног органа, али је такође извесно да је ова институција уставом добила веома растегљиве оквири који морају да буду учвршћени и испуњени од стране законодавца. Чини се да је уставотворац морао бити далеко исцрпнији на овом пољу да би правни положај Заштитника грађана у што мањој мери зависио од воље парламентарне већине, која је у још младим демократским системима најчешће нестабилна.

### Дилема о установљавању полицијског омбудсмана у нас

Имајући у виду делокруг унутрашњих послова, јасно је да су полицијске надлежности бројне и разноврсне.<sup>30</sup> У теорији постоје покушаји да се све богатство полицијске делатности разврста у одређене полицијске функције. Вредан помена и веома илустративан је теоријски допринос Стивена Кокса (Steven M. Cox). По његовом мишљењу, полицијске функције се могу рашчланити на следећи начин: 1) превенција и сузбијање криминалитета усмереног на живот или имовину људи; 2) заштита уставних права грађана; 3) помоћ физички угроженим лицима; 4) регулисање саобраћаја лица и возила; 5) помоћ лицима која не могу да брину о себи; 6) расправљање сукоба; 7) превенција проблематичних ситуација од ескалације; 8) примена ситуационо потврђене беспоговорне силе кад је потребно извршити било коју другу функцију; и 9) генерисање осећања сигурности међу

<sup>30</sup> Више о томе у: Милетић, С., Јуловић, С., *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр. 161–206.

грађанима.<sup>31</sup> Несумњиво да је најзначајнији део полицијске делатности ауторитативан и да се остварује применом полицијских и других овлашћења, која су у корелативности са људским правима.<sup>32</sup> Наиме, у сржи полицијске делатности стоји једна велика противречност. Са једне стране, за полицију се због њених ауторитативних делатности може рећи да представља аномалију у слободном друштву јер задире у сферу људских права, док је, са друге стране, њено постојање неминовност јер она обезбеђује поштовање људских права. Управо из тог разлога неопходно је обезбедити делотворне механизме контроле полиције с циљем очувања уставом зајемчених људских права. Као један од све распрострањенијих механизма контроле полиције и заштите људских права наводи се омбудсман, као супсидијарни механизам спољне, вансудске контроле рада управе, па тако и полиције.

Чини се да је улога полиције посебно осетљива у транзиционим државама у којима је безбедносни сектор склон самовољи. Уз то, у још увек младим и неконсолидованим демократским системима полиција се често злоупотребљава од стране политичких елита ради обрачунавања са политичким супарницима. Истовремено, немогуће је да се полиција нагло ослободи свих оних недемократских метода поступања које су је одликовале у бившим тоталитарним комунистичким системима у којима је представљала једну од главних полуга моћи. Разуме се, чак и да није овог баласта прошлости, у тако великом подсистему државне управе, као што је полиција, неминовност је појава случајева прекорачења и злоупотребе овлашћења и повреде људских права. Јер, где постоји моћ, а употреба средстава принуде то свакако јесте, увек постоји могућност да се она и злоупотреби. Поврх тога, имајући у виду природу полицијске делатности са њом је нераскидиво повезана широка сфера дискреционе оцене. Како је то у теорији лепо прибележено: „Дискрециона оцена полиције је апсолутно суштинска за полицију и не може се елиминисати. Сваки такав напор био би смешан. Дискрециона оцена је основа полицијског рада, једнако и при употреби силе и при пружању услуга. Полицијски рад без дискреционе оцене био би исто што и човек без ногу, руку или главе.“<sup>33</sup> (Davis). Дакле, чак и да не постоји намера злоупотребе полицијских овлашћења, сасвим је могуће да се она не користе на ваљан и целисходан начин. Све те чињенице из начелних разлога намећу потребу посебног надзора над радом полиције. Међутим, поједини писци<sup>34</sup> због делотворније контроле рада полиције залажу

<sup>31</sup> Сох, S. M., *Police: Practices, Perspectives, Problems*, Boston: Allyn and Bacon, 1996, p. 63.

<sup>32</sup> Југовић, С., Симовић, Д., Аврамовић, Д., Омбудсман као облик екстерне контроле полицијске делатности у Републици Србији, *Право и форензика у криминалистици*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010, стр. 69.

<sup>33</sup> Наведено према: Дапчевић-Марковић, Љ., *Контрола полиције и полицијски омбудсман*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008, стр. 46–47.

<sup>34</sup> Милосављевић, Б., *Грађански надзор над полицијом – могући модел за Србију*, Београд, 2004; Дапчевић-Марковић, Љ., *Контрола полиције и полицијски омбудсман*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008; Радојевић, М., *Парламентарна контрола безбедносног сектора – полицијски и војни омбудсман*, *Политичка ревија*, бр. 3/08, стр. 797–818.

се за увођење полицијског омбудсмана. Такви ставови намећу отклањање дилеме да ли је у Републици Србији поред омбудсмана општег типа, оправдано конституисање и тог новог, специјализованог омбудсмана.

Природа и обим овога рада не допуштају да се детаљније посветимо проблему односа полиције према људским правима у Републици Србији. Уосталом, тако нешто и није неопходно будући да стање људских права у једној држави никада не може бити у толикој мери беспрекорно да би калкулисали о потреби постојања једног додатног механизма контроле рада управе. Уосталом, омбудсман има моћ да само благо и суптилно коригује рад управе, па тако и полиције. Дакле, неопходна претпоставка увођењу институције омбудсмана је релативно добро и ваљано функционисање управе. Зато, првенствено треба одговорити на питање да ли су ефекти увођења Заштитника грађана у наш уставни систем задовољавајући, па следствено томе и отклонити дилему да ли је Републици Србији потребан специјализован, полицијски омбудсман.

Без обзира на чињеницу што су институционалне претпоставке за конституисање ове институције испуњене још доношењем Закона о Заштитнику грађана септембра 2005. године, први Заштитник грађана изабран је готово пуне две године након тога, 29. јула 2007. године. Та чињеница сведочи, како је то прибележено у нашој литератури, о сигналу „владајуће већине новој институцији да омбудсман, као уосталом и друга контролна тела, представља само нужно зло и да контрола државних припадности неће бити олако толерисана.“<sup>35</sup> Истовремено, коментар заслужује и личност која је првоизабрана за функцију Заштитника грађана, а чији је избор био очигледно последица политичких компромиса. За првог Заштитника грађана изабран је Саша Јанковић, једна бледа, нехаризматична личност која је, упркос чињеници да је на функцији безмало четири године, и даље непрепознатљива у јавности. Разуме се, функција Заштитника грађана није естрадног карактера, али је ипак било неопходно популаризовати и афирмисати институцију која се по први пут појављује у нашем правном систему. У досадашњем, релативно краткотрајном животном веку ове институције несумњиво је да резултати њеног деловања нису оправдали њено постојање. Уосталом, није тешко уочити да до сада није било значајнијих ефеката деловања Заштитника грађана, а не може се стећи утисак да било ко стрепи, па ни влада која је на челу државне управе, од његових годишњих извештаја, који су по њу иначе поражавајући, што потврђује извештај Заштитника грађана за 2009. годину у коме се износи општа оцена да се „Поштовање права грађана од стране администрације и њен однос према грађанима и њиховим правима уопште, не може (се) оценити задовољавајућим... Управа у Републици Србији у великој мери је окренута себи, а не грађанима и њиховим правима и на закону заснованим интересима; потребна

---

<sup>35</sup> Добрковић, Д. (ур.), *Људска права у Србији 2009*, Београдски центар за људска права, Београд, 2010, стр. 272.

равнотежа померена је на страну администрације када је реч о правима, а грађана када је реч о обавезама<sup>36</sup>.

Имајући ове чињенице у виду, јасно је да би прво требало афирмисати омбудсмана општег типа, па тек онда, уколико се његово постојање покаже недовољним, размишљати о установљавају специјализованих омбудсмана. У супротном, мишљења смо да би у постојећим околностима увођење полицијског омбудсмана било нерационално, а такође и неучинковито и да би само додатно могло да дезавуише једну институцију.

### Закључни осврт

Значај омбудсмана је неспоран о чему, уосталом, сведочи како његова распрострањеност, тако и његова, сада већ, двовековна историја. Но, и поред његовог ширења невероватном брзином у другој половини 20. века значај омбудсмана није истоветан у свим државама. Његови ефекти су далеко већи у западним демократијама у којима управа коректно функционише.<sup>37</sup> Како је то истакао Миодраг Јовичић, „омбудсман у ствари има задатак да, фигуративно речено, на грубо озидану зграду законитости стави онај фини, последњи слој малтера“.<sup>38</sup> Дакако, значај омбудсмана је мањи тамо где је управа пуна слабости, оптерећена многобројним проблемима, у тзв. транзиционим земљама. Анализа извештаја Заштитника грађана за 2009. годину то потврђује. Поред огромног броја одбачених притужби, извештај садржи забрињавајуће податке о стању наше управе (превише је ћутања управе по поднесеним захтевима, неизвршавања управних и судских одлука од стране управе и, уопште повреде принципа добре управе). Код оваквог стања ствари мало остаје Заштитнику грађана за фину, софистицирану заштиту људских права. Стога ће његов рад бити делотворнији када и стање у управи буде боље.

Несумњиво је да је Заштитник грађана још увек млада институција у нас, са незнатно неискоришћеним потенцијалом. Чини се да би установљавање посебног полицијског омбудсмана разлило ионако слабашан ауторитет ове институције. Извесно је да прво треба оснажити самог Заштитника грађана, да он постане препознатљив као делотворна институција којој се грађани обраћају са вером да могу да заштите своја уставом зајемчена права. До одговарајућег оснаживања омбудсмана неопходно је снажити интерну контролу рада полиције. У сваком случају судска контрола рада полиције треба да буде примаран механизам заштите људских права. Омбудсман, као ванправни механизам контроле рада државне управе, може бити само једна складна допуна постојећим институционалним механизмима заштите људских права, но извесно је да су његове моћи у транзиционим државама веома скромне.

<sup>36</sup> Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2009. годину, бр. 48-100-3585/10, од 15. марта 2010. године (стр. 3).

<sup>37</sup> Видети: Јовичић, М., *op. cit.*, стр. 102.

<sup>38</sup> Јовичић, М., *op. cit.*, стр. 104.



# ПРАВО НА ЖИВОТ У ЈУРИСПРУДЕНЦИЈИ ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА

др Тијана Шурлан

**Сажетак:** У оквиру обимног предмета проучавања заштите и повреде људских права од стране припадника полиције сужавање фокуса у овом раду извршено је у односу на право на живот. Право на живот приказано је у оквиру две целине – кроз анализу и тумачење члана 2. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода од 4. новембра 1950. и кроз праксу Европског суда за људска права. У свом досадашњем раду Суд је имао знатан број случајева у којима је третирана повреда права на живот од стране припадника полиције. Утолико је и изграђена пракса и учвршћени су темељни ставови у схватању и примени члана 2. тј. права на живот. Аутор приказује неке од случајева тј. пресуда, ставове Суда, сумирајући их на крају у виду оперативних и функционалних ставова.

**Кључне речи:** право на живот, Конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950), Европски суд за људска права.

## Увод

Европски суд за људска права (у даљем тексту: Суд) данас представља најефикаснији међународни суд. Иако још увек може носити епитет младе институције подарио је значајну судску праксу, решио знатан број спорова и суштински допринео схватању и поштовању људских права. Специфичности које га карактеришу – регионални Суд, Суд организације која је изграђена на вредностима демократских система, владавине права, права и слобода људи, те процесног механизма који дозвољава и појединцу да покрене спор против државе – свакако су главни елементи на којима почива успешност Суда.

Темељ Суда представља Конвенција за заштиту људских права и основних слобода усвојена у Риму, 4. новембра 1950. (у даљем тексту: Конвенција).<sup>1</sup> Конвенцију треба посматрати и у духу времена у коме је настала. Она је први документ у области људских права настао после Универзалне декларације о људским правима, усвојене од стране Генералне

---

<sup>1</sup> За детаљан приказ праксе Суда, те примену Конвенције погледати: Рид, К., *Европска конвенција о људским правима – водич за практичаре*, књ. 1 и 2, Београд, 2007.

скупштине Уједињених нација 10. децембра 1948.<sup>2</sup> Позивајући се на Универзалну декларацију, Европљани су као циљ Конвенције поставили прецизније дефинисање права и обавеза, као и напредан механизам надзора.<sup>3</sup>

Конвенција је, по својој правној природи, међународни уговор регионалног типа<sup>4</sup>. Редакција норми не ретко је формулисана као право појединца наизглед, но у правнотехничком смислу ради се заправо о обавезама држава-уговорница, једне у односу на другу, *rationae materiae* делујуће у односу на појединца. Уговорне стране су искључиво државе и појединац се не појављује у уговорном односу, већ искључиво као бенефицијар. Овај аспект најочигледније се осликава у домену одговорности. Тако нпр. кршење Конвенције у погледу права на живот може починити само држава посредством својих *de iure* или *de facto* органа (по принципу атрибуције одговорности)<sup>5</sup>.

У класичној концепцији одговорности државе се манифестују посредством својих органа, те сходно принципу *trias politica* на коме почивају све државе-чланице Савета Европе, на раду судске власти, законодавне власти и извршне власти. Примена права на живот, тј. његово поштовање или непоштовање може се анализирати кроз призму рада сваке од ових грана власти. Но, за овај рад фокус ће бити усмерен само на оне случајеве Суда у којима је тангиран рад полиције. Припадници полиције (различите су класификације – полицајци, државни агенти, припадници обавештајних служби, припадници специјалних јединица, припадници антитерористичких јединица; Суд најчешће користи термин „државни агент“) су по природи свог посла, ситуација у којима се могу наћи као и специфичних овлашћења којима су снабдевени природна окосница примене овог права, те утолико њихово поступање може директно отворити питање одговорности државе<sup>6</sup>. Утолико анализа јуриспруденције Суда у погледу рада полиције, а у односу на право на живот не само да је интересантна са становишта рада полиције, већ и неопходна са становишта међународноправне одговорности државе.

## Нормативни оквир права на живот

Право на живот дефинисано је у члану 2. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода:

<sup>2</sup> Jean van Bernstorff, The Changing Fortunes of the Universal Declaration of Human Rights: Genesis and Symbolic Dimension of the Turn to Rights in International Law, *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 5, 2008, pp. 903–924.

<sup>3</sup> Видети преамбулу Конвенције.

<sup>4</sup> Поповић, Д., *Европски суд за људска права*, Београд, 2008, стр. 15.

<sup>5</sup> Елица Грдинић, Европски суд за људска права и заштита права на живот, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, Vol. 27, no. 2, 2006.

<sup>6</sup> За детаљну и свеобухватну анализу примене, поштовања и кршења људских права од стране полиције видети студију: Crawshaw, R., Cullen, S., Williamson, T., *Human Rights and Policing*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007.

„1. Право на живот сваког лица заштићено је законом. Нико не сме бити намерно лишен живота, осим приликом извршења пресуде суда којом је осуђен за злочин за који је ова казна предвиђена законом.

2. Лишење живота се не сматра противним овом члану ако проистекне из употребе силе која је апсолутна нужна:

а) ради одбране неког лица од незаконитог насиља;

б) да би се извршило законито хапшење или спречило бекство лица законито лишеног слободе;

ц) приликом законитих мера које се предузимају с циљем сузбијања нереда или побуне.“

Право на живот карактерише се као фундаментално право. Ноторност права на живот кадгад га лишава сврхе о истицању његовог значаја, те акцентирања да „без заштите самог живота, уживање других права је угрожено, па и незамисливо“. <sup>7</sup> Стога, право на живот неминовно носи *jus naturale* призив и упориште је поборницима природноправне мисли. Одређење „фундаментално“, међутим, додатно се употпуњује и категоризацијом норми по врстама тј. по правној снази. По врсти, право на живот припада корпусу *jus cogens* норми, императивних међународноправних правила највише правне снаге <sup>8</sup>. Поред ових одређења, право на живот прати и додатно одређење у вокабулару превасходно права људских права – недорогабилне норме <sup>9</sup>. Дерогација постоји као могућност у односу на велики број норми из области људских права, но за мали број норми, сходно члану 15. Конвенције дерогација није допуштена ни „у доба рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације“ у односу на члан 2. *inter alia*.

У систему међународног јавног права, право на живот материјалноправно је упориште свим међународним кривичним делима без изузетка и основ посредством кога међународна кривична дела задобијају статус *jus cogens* норми <sup>10</sup>. У том смислу међународно јавно право је у свој нормативни каталог уврстило и међународно-кривично правну одговорност за кршење права на живот.

У вредносном смислу право на живот осликава једну од највиших демократских вредности на којима почива систем Савета Европе.

И сам Суд се изразио на овај начин:

„Мора се имати у виду да се као одредба члана 2. која не само да јемчи право на живот већ и утврђује околности под којима лишавање живота може бити оправдано, члан 2. сматра најфундаменталнијом одредбом у Конвенцији – и да је доиста она одредба која, у доба мира, не допушта било какво

<sup>7</sup> Димитријевић, В., Пауновић, М., Ђерић, В., *Људска права*, Београд, 1997, стр. 222.

<sup>8</sup> Bianchi, A., Human Rights and the Magic of Jus Cogens, *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3, 2008, str. 491–508.

<sup>9</sup> Dijk, P. van, Hoof, G. J. H., Heringa, A. W., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law, 1998, pp. 308.

<sup>10</sup> Bassiouni, C. M., International crimes: Jus Cogens and Obligation Erga Omnes, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 59, No. 4, 1996, pp. 63–74; Кокољ, М., Убиство као ратни злочин и злочин геноцида, *Правни живот*, 9/95, стр. 141–154.

одступање на основу члана 15. Уз члан 3. (чланови 15. и 3) Конвенције, овај члан обухвата једну од основних вредности демократских друштава која сачињавају Савет Европе. Пошто је таква њене одредбе морају се строго тумачити.<sup>11</sup>

Случај Меккен и други сврстао се у ред најзначајнијих случајева Суда. Сматра се да је ова пресуда пресудна у раду Суда и да је овим ставом Суд тумачио члан 2. на обавезујући начин<sup>12</sup>. Вреди скренути пажњу и на то да је ово и први случај у коме је Суд разматрао употребу смртоносне силе од стране припадника државних агената<sup>13</sup>.

Такође, ово је и први случај у коме је Суд закључио да је нека од европских влада у прекршају члана 2. у смислу намерне употребе смртоносне силе<sup>14</sup>.

Нормативни оквир права на живот не своди се само на члан 2. Конвенције. Додатно је уређен Протоколом бр. 6 и Протоколом бр. 13.

Протоколом бр. 6 (усвојен у Стразбуру 28. априла 1983) укида се смртна казна у члану 1. Но, ово одређење није апсолутно. Ограничење забране дефинисано је у члану 2. који допушта одступање од забране за дела извршена у доба рата или непосредне ратне опасности, а у складу са законом<sup>15</sup>.

Протоколом 13. (усвојен у Виљнусу 3. маја 2002) смртна казна је апсолутно забрањена. Иако текст Протокола уноси велику новину у кривичноправно санкционисање, снага овог Протокола је донекле умањена половичним прихватањем од стране држава–чланица Савета Европе<sup>16</sup>.

### Домашај одређења

Ставом 1. члана 2. Конвенције одређује се да је право на живот сваког лица заштићено законом. Овим одређењем прописана је обавеза држави да у оквиру свог законодавства обезбеди механизме заштите људског живота. Базични закон у спровођењу ове обавезе је кривични закон и дефинисање кривичног дела убиства, те свих облика убистава. Но, док овај закон има инкриминаторни карактер и дејство, читав је спектар и других закона који могу утицати на обезбеђење права на живот и посредством којих се остварује

<sup>11</sup> *Меккен и други против Уједињеног Краљевства*, Пресуда од 27. септембра 1995, серија А, бр. 324, пар. 147.

<sup>12</sup> Chevallier-Watts, J., A rock and a hard place: has the European Court on Human Rights permitted discrepancies to evolve in their scrutiny of right to life cases?, *International Journal of Human Rights*, Vol. 14, Issue 2, 2010, str. 302.

<sup>13</sup> Лица која су употребила силу била су припадници Специјалне ваздухопловне јединице (*Special Air Service*). У материјалима Суда означени су као државни агенти, а у литератури се различито наводи да је споменута јединица саставни део војске тј. полиције Уједињеног Краљевства.

<sup>14</sup> Council of Europe Human Rights Handbook Series, pp. 24.

<sup>15</sup> Parker, K., Expanding Influence: Regional Human Rights Courts and Death Penalty Abolition, pp. 491–515. In: Miller, R. A., Bratspies, R. M. (ed.), *Progress in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

<sup>16</sup> До данас је 26 држава–чланица (од укупно 46) ратификовало Протокол 13.

обавеза максималне заштите живота људи (као нпр. закони у којима се дефинишу овлашћења полиција и употреба силе). Сходно томе, овај део одредбе намењен је превасходно законодавној власти.

У теорији је отворено питање до које мере држава има обавезу да контролише и стимулише различите околности у којима живот људи може бити витално угрожен<sup>17</sup>. Тако се нпр. може поставити питање да ли је држава у прекршају ове обавезе уколико није на одређеној деоници пута додатно смањила ограничење брзине којом се возила имају кретати, а да је при том уочено да су на тој деоници учестале саобраћајне незгоде са смртним исходом. Уколико прихватимо став да је држава у обавези да ограничава само своје понашање у односу на грађане, онда би се морало закључити да чланом 2. није установљена обавеза на доношење закона из наведеног примера.

У наставку става 1. конципирана је инхибирајућа норма којом се забрана прецизира на намерно убијање, с изузетком одузимања живота у смислу извршења судске пресуде. Домашај другог дела ове одредбе изгубио је у многоме на значају после усвајања Протокола 6 и Протокола 13, тј. за оне државе које су ове протоколе ратификовале.

Инсистирање на „намерном убиству“ је окосница целокупног члана 2. У пракси Суда овај став искристалисан је у нешто другачијем језичком изразу, као „апсолутна нужност“ употребе смртоносне силе. Но, на овом месту вреди напоменути да став 1. члана 2. добија пуни смисао тек када се тумачи у целости. Срж овог одређења огледа се у прописивању обавезе држави-чланици Конвенције да заштити право на живот, а не сам живот.

Иако је раније у тексту већ било споменуто, потребно је подвући да се члан 2. односи на државу, да прописује понашање тј. обавезе држави, те да стога убиство у смислу кривичног дела убиства, сходно унутрашњеправној регулативи кривичноправне оријентације, не карактеришемо као повреду права на живот.<sup>18</sup> Тако нпр. уколико полицајац у току акције прекорачењем овлашћења убије неку особу, он лично сноси одговорност за почињење кривичног дела убиства, а држава може бити одговорна за повреду права на живот уколико није адекватно санкционисала полицајца или пак на неки други начин својим поступањем или не поступањем није адекватно обезбедила примену и заштиту права на живот<sup>19</sup>.

Поред напред наведених аспеката примене и поштовања права на живот, као специфичних с обзиром на предмет регулисања, надлежност Европског суда за људска права, па самим тим и процесуирање за кршење Конвенције, према општим условима могуће је само пошто су исцрпљена сва правна средства која обезбеђује унутрашњи правни систем. У сврху начелне

<sup>17</sup> Dijk, P. van, Hoof, G. J. H., Heringa, A. W., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law, 1998, стр. 296.

<sup>18</sup> Подвлачење овог става је узгред местимичног појављивања супротних схватања. Више у: Dijk, P. van, Hoof, G. J. H., Heringa, A. W., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, pp. 295–297.

<sup>19</sup> Drooghenbroeck, S. van, *La Convention europeene des droits de l'homme: Trois annees de jurisprudence de la Cour europeenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2006, pp. 28.

илустрације то би значило да уколико постоји сумња да је полицајац, повредом правних правила, убио неку особу, обавеза је државе да спроводе правни поступак за утврђивање одговорности полицајца. Даљи исход случаја који би могао да доведе до заснивања надлежности Европског суда за људска права може се гранати у неколико различитих потенцијалних варијанти – да је судски поступак спроведен ваљано, али да законска основа није у складу са Конвенцијом; да је судски поступак извршен повредом процесних, те и материјалних права; да није уопште вођен никакав поступак, са или без истраге.

Став 2. члана 2. Конвенције у целисти, главна је тема овог рада – фокус на рад полиције. У сваком од параграфа могуће је уочити потенцијалне радње полиције, те се у овом аспекту права на живот материјализује став да је полиција првенствено та која може особу лишити живота, а да тим актом није прекршила прописе те за то не сноси ни одговорност нити трпи правне последице. Уз полицију на овом месту неминовно се мора поменути и војска. Војска заједно са полицијом чини крупнији фокус снага безбедности, мада њена потенцијална улога по овом члану може доћи до изражаја преваходно у доба оружаних сукоба<sup>20</sup>. Како је право на живот недерогабилно право, његова заштита посредством Конвенције функционише и у доба оружаних сукоба, заједно са специфичном заштитом овог права која је прописана нормама хуманитарног права.<sup>21</sup>

Став 2. ипак не сме се тумачити као давање права на смртоносну употребу силе; не примењује се на намерно убијање неке особе, већ га треба сагледавати у смислу ситуација у којима је убиство нежељени исход неминовне примене силе. Став Суда, који је искристалисан кроз велики број случајева, јесте да је употреба силе у складу са чланом 2. само у оним ситуацијама у којима је била апсолутно нужна. Процена апсолутне нужности заснива се на *case-by-case* принципу, мада има схватања која ову процену стављају у контекст теста пропорционалности.<sup>22</sup>

Сви случајеви пред Европским судом за људска права, у којима се третира рад полиције, носе специфичну тежину и осетљивост јер доказивањем да је рад полиције непрофесионалан, неорганизован, непримерен додатно поткопава како суверенитет државе, тако и њену способност да у важном аспекту својих обавеза остварује добре резултате. Случајеви који су разматрани пред Судом су по правилу обухватили рад неколико полицајаца у директној акцији, али и додатно учешће колега у припреми и планирању акције.

С обзиром на ових неколико уводних напомена у погледу рада полиције могуће је издвојити неколико категорија око којих су конципирани ставови Суда у примени и тумачењу члана 2. У општој подели тј.

<sup>20</sup> Да војска ипак и у мирнодопским условима може бити у ситуацији поштовања или кршења права на живот, показује случај Начова и други против Бугарске.

<sup>21</sup> Provost, R., *International Human Rights and Humanitarian Law*, Cambridge, 2002, pp. 332–333.

<sup>22</sup> Uerpmann-Witzack, R., *Personal Rights and Protection of Discrimination*, pp. 90. In: Dirk Ehlers (ed.), *European Fundamental Rights and Freedoms*, Berlin, 2007.

категоризацији манифестације државе посредством рада полиције могле би се издвојити следеће ситуације: ситуације у којима полицајац у изненадној ситуацији употребљава смртоносну силу; ситуације у којима постоји планирање операције и извођење акције; ситуације које се тичу превентивног рада полиције; ситуације које се тичу демонстрација<sup>23</sup>, миротворних операција<sup>24</sup>, војних операција<sup>25</sup>. Поред овог каталога типичних ситуација у којима се могу наћи полицајци и довести у питање поштовање права на живот, могућ је и читав низ додатних ситуација у којима се може наћи и полиција (статус државних службеника зависи од организације државне управе у свакој држави) – као нпр. нестанак лица<sup>26</sup>, специфичности заштите права на живот лица која се налазе у притвору (самоубиство у притвору<sup>27</sup>, лица убијена у притвору<sup>28</sup> и сл.)<sup>29</sup>.

Анализа конкретних случајева може пратити три потенцијална приступа: негативна обавеза државе – уздржавање полицајаца од незаконите употребе смртоносне силе; позитивна обавеза државе – обавеза обуке и тренинга полиције за поштовање закона и реаговање у критичним ситуацијама<sup>30</sup>; процесна обавеза државе – обавеза полиције да по службеној дужности испитају сваку смрт до које је дошло под сумњивим околностима.<sup>31</sup>

Ставови које је заузимао Суд, пратећи најважније од напред конципираних категорија, биће представљени кроз најтипичније и најзначајније конкретне случајеве.

<sup>23</sup> Case of McShane v. United Kingdom, Judgement 28. May 2002, No. 43290/98, [www.rechtsveven.info](http://www.rechtsveven.info).

<sup>24</sup> Случај Гулек против Турске, пресуда 27. јул 1998. У: Дитертр, Ж., *Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права*, Београд, 2006, стр. 53.

<sup>25</sup> Случај Ерги против Турске, пресуда 28. јул 1998. У: Дитертр, Ж., *Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права*, Београд, 2006, стр. 54.

<sup>26</sup> Case of LL and others v. Turkey, Judgement 6. November 2001, No. 30953/96, 30954/96, 30955/96, 30956/96; Case of Irfan Bilgin v. Turkey, Judgement 17. July 2001, No. 25659/94, [www.rechtsveven.info](http://www.rechtsveven.info).

<sup>27</sup> Case of Younger v. United Kingdom, Judgement 7. January 2003, No. 57420/00, Case of Tanribilir v. Turkey, Judgement 16. November 2000, No. 21422/93, [www.rechtsveven.info](http://www.rechtsveven.info).

<sup>28</sup> Case of Anguelova v. Bulgaria, Judgement 13. June 2002, no. 38361/97, Case of Salman v. Turkey, Judgement 27. June 2000, no. 21986/93, [www.rechtsveven.info](http://www.rechtsveven.info).

<sup>29</sup> Приказ и других случајева видети у: Дитертр, Ж., *Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права*, Београд, 2006.

<sup>30</sup> Drooghenbroeck, S. van, *La Convention europeene des droits de l'homme: Trois annees de jurisprudence de la Cour europeenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2006, pp. 32–34.

<sup>31</sup> Elica Grdinić, *op. cit.*, str. 1093–1094; Sebastien van Drooghenbroeck, *La Convention europeene des droits de l'homme: Trois annees de jurisprudence de la Cour europeenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2006, pp. 36–38.

## Случајеви

Први случај у коме је Суд расправљао о употреби смртоносне силе од стране полиције је случај *Меккен и други против Уједињеног Краљевства*<sup>32</sup>. Три припадника ИРА су убијена од стране британских снага безбедности на Гибралтару, 1988 године. Околности случаја су од суштинског значаја за доношење одлуке да ли је прекршен члан 2. Конвенције.

Споменута тројица били су под надзором дужи период, о њима су већ постојали подаци и већ су раније били обухваћени антитерористичким акцијама од стране и локалних снага полиције, али и специјалних јединица. Стога, њихово кретање је праћено и власти Уједињеног Краљевства и Шпаније, као и самог Гибралтара знале су да су они стигли у Гибралтар и да планирају извођење терористичких акција. По информацијама којима су власти располагале планирана акција обухватала је детонацију бомбе прикачене на аутомобил помоћу даљинског управљања. План власти је био да ухапсе осумњичене и припадници полиције, у цивилној гардероби били су у приправности. Додатно, агенти су били брифовани да су осумњичени највероватније наоружани и спремни да посегну за оружјем. У тренутку када се агентима учинило да су осумњичени кренули у акцију – да активирају бомбу, те да посежу за оружјем, сва четири агента су истовремено отворили ватру и убили сву тројицу осумњичених из непосредне близине. У потоњем прегледању код осумњичених није пронађено оружје, нити направе за детонирање, а прегледом аутомобила закључено је да ни аутомобил није био опремљен ни експлозивним направама нити уређајем за активирање направе.

Разматрајући овај случај Суд је закључио да су агенти деловали из уверења да су пред њима тројица наоружаних људи, који су непосредно опасни по животе и да је реакција агената била са циљем онемогућавања отварања ватре и активирања бомбе од стране осумњичених. Њихово понашање било је у складу са информацијама и упутствима које су добили од стране својих претпостављених. Реакција агената у том смислу сматра се нужном с циљем заштите живота. С обзиром на конкретне агенте који су употребили смртоносну силу Суд је закључио да нису у прекршају члана 2. Конвенције.

Међутим, пажња Суда је усмерена на припрему целокупне акције и на понашање свих учесника на страни власти у односу на целокупну ситуацију. Суд је констатовао да од стране припадника безбедности јесте планирано хапшење, али да је изведба била неадекватна. Бавећи се околностима случаја Суд је анализирао – због чега тројица припадника нису ухапшена на самом уласку у Гибралтар када је већ било познато да долазе да би извели бомбашки напад, а њихови идентитети као и бројеви пасоша били су познати властима. С друге стране, остале информације са којима су органи власти располагали и са којима су снабдели и агенте, испоставило се да су биле погрешне – да су осумњичени наоружани, да ће отворити ватру, да су подметнули експлозив под

<sup>32</sup> *McCann and others v. United Kingdom*, Series A, No. 324, Application No. 18984/91(1995), [www.cm.coe.int/tiskp/ech](http://www.cm.coe.int/tiskp/ech).



аутомобил и да ће га активирати даљинским управљањем. Суд је закључио стога да је услед многобројних грешака и лоше вођене операције прекршен члан 2. Конвенције, јер сила која је употребљена није била апсолутно нужна.

Случај Меккен и други стога искристалисао је два става. Превасходно, уколико припадник полиције делује из искреног уверења за које је у тренутку поступања веровао да је веродостојно на основу информација којима је био снабдевен, и поред тога што се ка касније испостави да је било погрешно, неће се сматрати одговорним за кршење члана 2. Конвенције. У разматрању случаја Суд је у обавези да размотри и припрему и планирање операције, те да их сматра саставним делом једног догађаја који се пред Судом појављује као јединствен случај. Сама чињеница да се агент који непосредно употреби смртоносну силу не сматра одговорним, не ослобађа одговорности и остале учеснике у командном ланцу поводом конкретног случаја. Овакав приступ директна је последица схватања да се право на живот мора подвргнути најбрижљивијем испитивању<sup>33</sup>, те да прибегавање смртосној сили мора бити ништа мање „до апсолутно нужно“<sup>34</sup>. Апсолутна нужност, на начин на који је употребљена у пресуди, потенцира да се мора третирати уже од уобичајене нужности и начина на који се она разуме у демократским друштвима.

Пример процене апсолутне нужности за употребом смртоносне силе у операцији која је планирана и контролисана је случај *Андронику и Константину против Кипра*<sup>35</sup>. Наиме, у овом случају, између вереника Лефтериса Андронику и Елси Константину дошло је до свађе, те до талачке кризе у којој је током акције спасавања од стране полиције употребљена смртоносна сила. Околности случаја су следеће – жена је из стана у коме је била са вереником звала у помоћ, запомажући да ће је он убити; суседи су звали полицију. Како је Андронику и раније „показивао склоност ка насиљу“ органи власти су организовали акцију са циљем да њега ухапсе, а њу ослободе. Преговори су безуспешно вођени сатима. Стога је као крајње средство ангажована специјална јединица, врхунски обучена за рад у таквим ситуацијама, са уверењем да ће се случај мирно окончати. Како је Андронику тврдио да ће Елси Константину убити у поноћ, нешто пред поноћ одлучено је да се прибегне акцији упадања у стан, спасавања таоца и хапшења Андроникуа. Међутим, у извођењу акције дошло је до паљбе и убијени су и Андронику и Константину.

Приликом разматрања случаја пред Судом, констатоване су и околности које суштински одређују случај. Постојало је сазнање да је Андронику снабдевен двоцевном ловачком пушком, као и уверење да поред себе има још једно оружје. Припадници специјалних јединица су били опремљени аутоматским пушкама али са детаљним упутствима у којим ситуацијама могу употребити оружје; органи власти су приликом давања

<sup>33</sup> *Ibid.*, пар. 150.

<sup>34</sup> *Ibid.*, пар. 149.

<sup>35</sup> Case of *Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, ECHR Judgment 9. October 1997, 86/1996/705/897, [www.hrcr.org](http://www.hrcr.org).

упутстава инсистирали на томе да се предност мора дати мирној акцији, те да се пар не повреди и да се сачувају оба живота.<sup>36</sup> С обзиром на то, Суд је закључио да у погледу припреме и планирања акције, информацијама којима је располагано и упутствима која су дата припадницима специјалне јединице, органи власти нису прекршили члан 2.<sup>37</sup>

Истрага случаја је утврдила да је отварање ватре од стране припадника специјалне јединице директна реакција на агресивну реакцију Андроникуа на првог припадника специјалне јединице који је ушао у стан. Други припадник специјалне јединице који је ушао у стан, угледао је како Андронику држи Константину, чуо је два пуцња, био у уверењу да Андронику поред себе има и друго оружје и отворио ватру. Истрага је касније утврдила да је у том тренутку Андронику већ испалио хитац из ловачке пушке у Константину, да није држао ловачку пушку, нити је имао друго оружје. С обзиром на околности Суд је прихватио да у тренутку када је морао да донесе одлуку и реагује, други припадник специјалне јединице није знао да је Константину већ убијена, те је прибегао употреби силе како би спречио да Андронику усмрти како Константину тако и припаднике специјалне јединице. Суд је нашао да је реакција била у складу са искреним уверењем о нужности акције с обзиром на информације којима је располагано у том тренутку и да с обзиром на све околности случаја није изашло из оквира „апсолутно нужног“ понашања како би се сачувао живот Елси Константину.<sup>38</sup>

Случај повреде права на живот Огур против Турске такође се односи на установљено кршење члана 2, но у другачијој подели улога<sup>39</sup>. Наиме, околности овог случаја показују да се ради о директној одговорности за повреду права на живот полицајаца који су водили операцију противно упутствима које су добили од стране претпостављених. У случају Огур убијена је једна особа која је сматрана терористом од стране снага безбедности. У разматрању околности случаја појавило се размимоилажење података – у једној варијанти припадници снага безбедности су тврдили да су били нападнути од стране терориста ватреним оружјем, док с друге стране државни тужилац у свом поднеску није имао такве податке. У погледу припреме и контроле операције припадници снага безбедности били су инструктирани да пре него што започну паљбу морају издати најмање три вербална упозорења да ће употребити ватрено оружје уколико се њихова наређења не буду поштовала. Припадници снага безбедности, међутим, нису издали вербална упутства. У њиховом појашњењу истакли су да су упозорење дали пуцњем. Суд није прихватио овакво образложење јер је конкретан пуцањ погодио у врат жртву, те се не може сматрати пуцњем упозорења који се по правилу испаљују у ваздух изнад глава. С обзиром на конкретне околности Суд је закључио да је употребљена

<sup>36</sup> *Ibid.*, пар. 184–186.

<sup>37</sup> *Ibid.*, пар. 38, пар. 190.

<sup>38</sup> *Ibid.*, пар. 38, пар. 193.

<sup>39</sup> Case of Ogur v. Turkey, Judgement 20. may 1999, No. 21594/93, 1999-III, [www.rechtsveven.info](http://www.rechtsveven.info).

прекомерна сила од стране припадника снага безбедности супротно упутствима добијеним у процесу припреме и контроле операције.<sup>40</sup>

Поводом обавезе државе да процесуира и санкционише за кршење члана 2. Конвенције, те на тај начин унутар свог правног система штити и спроводи Конвенцију говори случај *Начова и други против Бугарске*<sup>41</sup>. Случај се тиче убиства два регрута бугарске војске од стране војне полиције. Регрути, Ангелов и Петков, побегли су из притвора у коме су се налазили због недозвољеног одсуства из војске у неколико наврата. Истрагом је установљено да се регрути крију у једном селу, те је команда послала у село четири војна полицајца. Када су сазнали да су им припадници војне полиције ушли у траг, регрути су се дали у бег. Један од полицајаца је издао наређење да се предају, они наређење нису послушали, отворена је ватра и оба регрута су убијена. Од стране бугарских власти спроведена је истрага о овом догађају, установљено је да не постоји кршење правних норми и случај је затворен. Случај се потом појавио пред Европским судом за људска права и закључено је једногласно да је прекршен члан 2. Конвенције, прекомерном употребом силе. Наиме, бегунци нису били наоружани те стога нису представљали ризик по живот ни припадницима полиције нити потенцијалним таоцима. С друге стране, полицајац је био опремљен аутоматском пушком и пуцао је рафално. Тако употребљена сила, Суд је закључио, представља прекомерну и неоправдану употребу силе<sup>42</sup>. Бавећи се истрагом која је спроведена од стране бугарских власти, Суд је установио да унутрашњеправни прописи Бугарске нису усаглашени са захтевима Конвенције, те посебно схватање апсолутне нужде за коришћење смртоносне силе<sup>43</sup>.

Бугарска влада, међутим, није била задовољна пресудом, те је затражила да се случај размотри пред Великим већем, састављеним од седамнаест судија. Пресуда донета од стране Великог већа у основи је иста као и претходна, но израженија у нешто оштријем духу. Велико веће је поново разматрало све околности случаја. У коментарима у оквиру пресуде, истакнуто је да је такво прекорачење употребљене силе први пут у случају који се разматра пред Судом и да је Бугарска дужна да више пажње поклања обуци својих припадника снага безбедности, као и правном оквиру у коме се дефинише када је могуће употребити смртоносну силу. Разматрајући детаље случаја, Велико веће је посебно констатовало да је екипа од четири војна полицајца послата у потеру за бегунцима са задатком да их ухапсе уз помоћ свих расположивих средстава. У том смислу, се додатно подвлачи да мајор који је пуцао није покушао да крене за бегунцима, иако је уз себе на располагању имао цип, већ је не померивши се посегнуо за пушком.

<sup>40</sup> *Ibid.*, пар. 138.

<sup>41</sup> Case of *Nachova and others v. Bulgaria*, Judgement 26. February 2004, No. 43577/98 and 43579/98.

<sup>42</sup> *Ibid.*, пар. 143.

<sup>43</sup> *Ibid.*, пар. 129–139.

Анализирање овог случаја и пресуде у литератури указује, међутим, и на неке пропусте у раду Суда. Вотс тако истиче као изненађујуће одступање од приступа који је примењен у случају Меккен и други, у коме је Суд детаљно истраживао припрему и план акције, те на том нивоу уочио суштинске грешке и пропусте који су довели до кршења правних правила. У овом случају, Вотс инсистира, није се залазио дубље у позадину организације акције и прецизирање значења упутства „да се бегунци ухапсе свим средствима“, а да је при том екипа која је послата на терен била опремљена аутоматским пушкама<sup>44</sup>.

Случај у коме се као спорно појављује питање како закона, тако и обуке припадника снага безбедности је и случај *Макаратицс против Грчке*<sup>45</sup>. У овом случају полицијско возило је покушавало да заустави возило које је у изузетно брзој и неприлагођеној вожњи, прошло кроз неколико раскрсница на црвено светло, те у јурњави оштетило неколико полицијских баријера. Током јурњаве полицајац је испалио неколико хитаца у аутомобил у потери и у возача, кога је и тешко ранио, мада не и убио. Разматрајући околности случаја Суд је изразио чуђење због вођења „тако хаотичне операције“<sup>46</sup>. Констатовано је да је регулатива у погледу употребе оружја у Грчкој слаба и на нивоу решења из периода Другог светског рата, у којима је постојао широк спектар ситуација у којима су снаге безбедности могле да посегну за оружјем. Тек 1991. усвојен је председнички декрет којим се употреба оружја усмерава само на оне ситуације у којима је то апсолутно неопходно и када су исцрпљена сва мање екстремна средства.<sup>47</sup> Осим тога, у грчком правном систему не постоје друге одредбе којима би била регулисана употреба оружја од стране полиције током операција нити усмерења о планирању и контролисању полицијских операција.<sup>48</sup> Суд је констатовао да је грчко право неадекватно обавезама преузетим Конвенцијом, те као такво не обезбеђује потребну заштиту живота људи, на начин на који се то очекује у европским демократским друштвима.<sup>49</sup> Управо из тог разлога је конкретна полицијска акција вођена тако хаотично и нестручно, јер нису постојала никаква упутства нити усмеравања ни на једном нивоу планирања и вођења акције.<sup>50</sup> Пресуда је формулисана на овим ставовима и у закључку је истакнуто да помањкање правне регулативе, као и непостојање обуке и тренинга припадника полиције у погледу употребе ватреног оружја конституишу повреду члана 2. Конвенције.

Поштовање права на живот од стране припадника полиције појавило се пред Судом и у погледу превентивног рада полиције тј. пружања адекватне

---

<sup>44</sup> Julier Chevallier-Watts, A rock and a hard place: has the European Court on Human Rights permitted discrepancies to evolve in their scrutiny of right to life cases?, *International Journal of Human Rights*, Vol. 14, Issue 2, 2010, str. 302.

<sup>45</sup> Case of Makaratzis v. Greece, Grand Chamber Judgement 20. December 2004, No. 50385/99, [www.rechtsveven.info](http://www.rechtsveven.info).

<sup>46</sup> *Ibid.*, пар. 67.

<sup>47</sup> *Ibid.*, пар. 27.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.*, пар. 62.

<sup>50</sup> *Ibid.*, пар. 70.

заштите угроженим лицима. Случај *Осман против Уједињеног Краљевства* говори о томе<sup>51</sup>. До смрти није дошло активношћу полиције, већ по схватању подносиоца захтева Суду, због пропуста полиције да спречи убиство извршено од стране приватног лица. Околности случаја су доста сложене и покривају извештајни период, дакле не ради се о тренутном, афектном случају. Наставник Пеџет-Луис, на самом почетку генезе овог случаја, показивао је неуобичајено и непрофесионално интересовање за свог ученика Османа. На почетку му је давао поклоне, фотографисао га, пратио, заказивао му састанке и разговоре насамо. Испољавао је јаку љубомору на учениково дружење са осталим ученицима, а посебно са једним учеником, о чему је ширио и гласине имплицирајући интимну везу између њака. Родитељи су о свему били информисани, директор школе такође и са наставником је обављен разговор. У случај је упућен и школски одбор, као и полиција. Као резултат тих догађаја наставник је престао да ради у тој школи и изгледало је да је случај затворен. Међутим, наставник је наставио да узнемирава оба дечака. После неког времена наставник се није појављивао. Променио је име, путовао, али је и у тим околностима наставио да се понаша непримерено. Поред неколико саобраћајних незгода које је изазвао, провалио је у продавницу оружја и украо пиштољ. Тим пиштољем потом напао је породицу ученика, убивши учениковог оца, док је ученика ранио, а у другом нападу ранио је директора школе у којој је раније радио, а његовог сина убио.

Бавећи се овим случајем, Суд је у Пресуди истакао да је држава обавезана чланом 2. Конвенције не само да се „уздржава од незаконитог и намерног лишавања живота, већ и да предузима одговарајуће кораке којима би јемчила живот оних који спадају под њену надлежност“<sup>52</sup>. Стога није спорно да тумачењем члана 2. постоји сагласје о обавези превентивног деловања државе са циљем обезбеђења права на живот. У конкретном случају, међутим, Суд није нашао да је дошло до повреде члана 2. Овај закључак базиран је на свим околностима случаја, укључености полиције до нивоа њених надлежности и овлашћења, као и у великом броју неповезаних радњи од којих се неке нису могле са сигурношћу приписати Пеџет-Луису. Најважнији закључак Суда, који је и преломни за одлуку каква је донета, је да није постојао један конкретан догађај у коме је живот било ког појединца био угрожен, а поводом кога је полиција пропустила да дејствује, те јој се стога и не може приписати одговорност за кршење члана 2.

Став Суда поводом опсега превентивног деловања полиције сликовит је у следећим речима: „...имајући у виду проблеме које подразумева одржавање јавног поретка у савременим друштвима, непредвидљивост људског понашања и ефективне опције које се морају планирати, имајући у виду приоритете и ресурсе, таква обавеза мора се тумачити у том смислу да се тиме органима власти не намеће немогућ или несразмеран терет. Сходно томе,

<sup>51</sup> Case of Osman v. United Kingdom, Judgement 28. October 1998, 23452/94

<sup>52</sup> Цитат преузет из: Ditertr, Ž., *Izvodi iz najznačajnijih odluka Evropskog suda za ljudska prava*, Beograd, 2006, стр. 36.

свака тврдња да је нечији живот угрожен не може повлачити за собом то да су органи власти обавезни, по Конвенцији, да предузму ефективне мере како би спречили да до тога дође. Битно је напоменути и потребу да се обезбеди да полиција врши своја овлашћења како би контролисала и спречавала кривична дела и то на начин којим се у потпуности поштују законити поступак и друге гаранције, којима се на законит начин постављају ограничења у погледу поступака при истражним радњама у вези са кривичним делом и привођењем починиоца кривичног дела правди, укључујући и гаранције садржане у члановима 5. и 8. Конвенције.<sup>53</sup>

Чињенице да је психичко здравље наставника вештачено, те да се и сам обраћао полицији у неколико наврата поводом својих убилачких намера, Суд није ценио као пропуст полиције да заштити право на живот.

### Закључак

Из богате праксе, како Суда, тако и Комисије, у овом раду извршен је избор случајева у којима је ангажован велики број учесника на страни органа власти. Неколико ставова се искристалисало у пракси Суда поводом примене члана 2. Ови ставови су производ конкретних случаја, представљају судску праксу и као такви утичу како на будући рад Суда, тако и на схватање, анализу, тумачење и примену права на живот од стране држава-чланица Конвенције. Заједничка нит се огледа у повезаним ставовима да у ситуацијама у којима су полицајци поступали у складу са законима и са искреним уверењем, базираном на подацима којима су располагали у тренутку акције, иако се накнадно установило да су ти подаци били погрешни, начелно се може закључити да право на живот није угрожено. У разматрању конкретног случаја треба тумачити ширу слику, те организацији планирања и контролисања акције, која може битно утицати на финални закључак Суда. У погледу превентивног рада полиције као аспекта примене права на живот Суд је заузео рестриктиван став везујући превентивни рад за конкретну опасност по живот.

Детаљно разматрање и осталих случајева који нису приказани у овом раду, ипак показује да се у раду Суда могу уочити и извесне недоследности. Но, бавећи карактеристикама недоследности закључује се да Суд у великој већини случајева врло ригорозно примењује захтеве члана 2, док се одступања и тиме настајање недоследности могу рационализовати специфичним сплетом сложених околности случаја, који је судско веће определило на доношење одлуке скрајнуте од главног резона. Уколико се сложимо са оваквим описом недоследности као финални закључак ипак морамо извући строг и рестриктиван став Суда у односу на поштовање права на живот.

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, str. 37.

## Литература

- Bassiouni, C. M., International crimes: Jus Cogens and Obligation Erga Omnes, *Law and Contemporary Problems*, Vol. 59, No. 4, 1996, str. 63–74.
- Bernstorff, J., The Changing Fortunes of the Universal Declaration of Human Rights: Genesis and Symbolic Dimension of the Turn to Rights in International Law, *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 5, 2008, str. 903–924.
- Bianchi, A., Human Rights and the Magic of Jus Cogens, *European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 3, 2008, str. 491–508.
- Godefridus, D. P., Hoof, J. H., Heringa, A. W., *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law, 1998.
- Грдинић, Е., Еуропски суд за људска права и заштита права на живот, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, Вол. 27, бр. 2, 2006, стр. 1089–1126.
- Дитертр, Ж., *Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права*, Београд, 2006,
- Drooghenbroeck, S., *La Convention europeene des droits de l'homme: Trois annees de jurisprudence de la Cour europeenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 2006.
- Кокољ, М., Убиство као ратни злочин и злочин геноцида, *Правни живот*, 9/95, стр. 141–154.
- Parker, K., Expanding Influence: Regional Human Rights Courts and Death Penalty Abolition, pp. 491–515. In: *Progress in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008.
- Поповић, Д., *Европски суд за људска права*, Београд, 2008.
- Provost, R., *International Human Rights and Humanitarian Law*, Cambridge, 2002.
- Crawshaw, R., Cullen, S., Williamson T., *Human Rights and Policing*, Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- Watts, J. C., A rock and a hard place: has the European Court on Human Rights permitted discrepancies to evolve in their scrutiny of right to life cases? *International Journal of Human Rights*, Vol. 14, Issue 2, 2010.
- Witzack, R. U., *Personal Rights and Protection of Discrimination*, pp. 90. In: *European Fundamental Rights and Freedoms*, Berlin, 2007.
- [www.rechtsveven.info](http://www.rechtsveven.info)
- [www.cm.coe.int/iskp.ech](http://www.cm.coe.int/iskp.ech)
- [www.hrcr.org](http://www.hrcr.org)
- [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)
- [www.echrblog.blogspot.com](http://www.echrblog.blogspot.com)





# ПОЛИЦИЈСКО ПРЕГОВАРАЊЕ КАО МЕТОД ЗАШТИТЕ И ПОШТОВАЊА ЉУДСКИХ ПРАВА

др Дане Субошић

**Сажетак:** У савременим друштвеним односима присутна је стална тенденција јачања гаранција за поштовање људских права. Како је један од основних циљева полиције заштита и поштовање људских права, то полицијска организација мора и сама да буде у стању да пружи максималне могуће гаранције поштовања наведених вредности. Право полиције на употребу силе, посебно ватреног оружја под условима прописаним законом и подзаконским актима, чини овај циљ полиције веома противречним. С једне стране, полиција треба да штити људска права, а с друге да би их заштитила мора да их ограничава, чиме се поставља питање оптималне мере између наведених супротности. До оптималне мере заштите људских права долази се максималним могућим поштовањем принципа заштите и поштовања људских права, као што су поштовање људског достојанства, универзалност, неотуђивост и једнакост. Најдиректнија повезаност полицијске делатности и људских права је у области заштите права на живот, чијом заштитом и поштовањем полиција доприноси поштовању и других људских права. Сагласно циљевима, а уважавајући принципе заштите и поштовања људских права, као својеврсних вредности које се уважавају при остварењу наведеног циља, јавља се полицијско преговарање као начин обављања полицијских задатака, тј. решавања посебних безбедносних проблема. Овај рад представља покушај теоријско-емпиријског истраживања утицаја полицијских преговора на заштиту и поштовање људских права у Републици Србији, с посебним освртом на ангажовање Преговарачког тима Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

**Кључне речи:** полиција, преговарачки тим, преговарач, заштита, људска права.

## Увод

Основне сврхе полиције у демократском друштву вођеном владавином права су: одржавање јавног мира, закона и реда у друштву, заштита и поштовање основних личних права и слобода, посебно садржаних у Европској конвенцији о људским правима, као што су спречавање и борба против криминала, откривање криминала и обезбеђење помоћи и сервисних функција грађанству. [3] Апстрахујући заштиту и поштовање основних личних права и слобода (људских права уопште) поставља се питање контроверзи полицијске професије у домену заштите људских права и слобода с једне стране и њиховог ограничавања с друге стране. При томе, треба уважити чињеницу да се сви циљеви полиције, тако и заштита људских права, ваљаније остварују уз уважавање принципа који се односе на ту област.

Принципи заштите и поштовања људских права су ставови којих се треба придржавати, како би се остварио највиши могући степен досезања тих вредности полицијског рада. Најзначајнији принципи заштите и поштовања људских права су: поштовање људског достојанства, универзалност, неотуђивост и једнакост. Што се више поштују наведени принципи, то је заштита и поштовање људских права на вишем нивоу.

Из наведених принципа уочљиво је да право на заштиту и поштовање људских права имају и прекршиоци закона (универзалност). У одређеним случајевима они изазивају такве околности које омогућавају употребу средстава полицијске принуде. Међутим, употреба средстава принуде од стране полиције строго је ограничена, што је суштински у функцији заштите и поштовања људских права, посебно права на живот. У складу са прописима о употреби силе и ватреног оружја полицијски службеници морају да уваже принципе *законитости, неопходности, уздржаности, поступности и пропорционалности*.

Поред наведених ограничења, поводом употребе средстава принуде од посебног значаја за полицију је потреба да се пре примене силе комуницира с људима с циљем решавања безбедносних проблема уз минимизацију употребе средстава принуде, а тиме и могућих штетних последица које се њима могу изазвати. Поводом таквог приступа, полицајци морају да испоље способности и вештине комуникације, које се у условима антагонизма супротстављених страна односе на полицијско преговарање. С тим у вези, поставља се питање: како и колико полицијско преговарање доприноси заштити и поштовању људских права у Републици Србији?

Прецизније одређен предмет овог истраживања односи се на утврђивање доприноса Преговарачког тима Министарства унутрашњих послова Републике Србије (ПТМ) заштити и поштовању људских права. Просторно, јасно је да је предмет истраживања ограничен на Републику Србију без Косова и Метохије, имајући у виду тренутну јурисдикцију МУП РС, тако и ПТМ. Временски, предмет истраживања ограничен је на период формирања и постојања ПТМ, а то је 2005. до 2009. година, а у неком областима, за које су обрађени подаци, тај период обухвата и 2010. годину.

Хипотеза која се верификује овим истраживањем гласи: *ангажовање Преговарачког тима Министарства унутрашњих послова Републике Србије доприноси заштити и поштовању људских права*. Индикатори тако формулисане хипотезе су: уважавање принципа заштите људских права, уважавање принципа ограничења употребе средстава принуде, компатибилност преговора и околности у којима је допуштена употреба средстава принуде, просторна и временска заступљеност преговора у Републици Србији, начини ангажовања ПТМ, исходи посебних безбедносних проблема у зависности од ангажовања ПТМ, способности, знања и вештине припадника ПТМ.

Научна оправданост овог истраживања чини се да није спорна имајући у виду да није познат степен уважавања принципа заштите људских права и употребе средстава принуде у зависности од примене метода полицијског преговарања ради решавања посебних безбедносних проблема. Решавањем наведеног проблема фонд теоријских знања у разматраној области би се увећао. С друге стране, практичан циљ овог истраживања је идентификација корисности од преговора у функцији заштите људских права, поводом решавања посебних безбедносних проблема. Наведеном идентификацијом би се допринело развоју ставова и уверења полицијских службеника о потреби правилне примене преговарачких метода ради решавања посебних безбедносних проблема, уз минимизацију ризика од трајних штетних последица по живот и здравље њихових учесника.

Лични мотив за израду саопштења на ову тему је интересовање аутора за област преговарања, које датира још од израде магистарске тезе на тему *Класификација начина ослобађања талаца ангажовањем антитерористичких јединица 2001. године*, чији значајан део се односи на ангажовање полицијских преговарача, као и поседовање преговарачких квалификација у извесној мери, стечених 2002. године, похађањем првог курса из области полицијског преговарања, које је реализовано у Врњачкој Бањи и то у сарадњи МУП РС и МУП Аустрије. Поред тога, захвалност за израду овог саопштења у великој мери дугујем потпуковнику полиције мр Жељку Мојсиловићу, који је као инструктор преговарања и бивши координатор ПТМ омогућио податке који су послужили као потврда извесних ставова који се саопштавају овим радом. Најзад, ставови изнети у овом раду представљају мишљење аутора по појединим питањима од значаја за истраживање проблема заштите људских права у зависности од примене полицијског преговарања.

### **Преговори као начин поштовања принципа заштите и поштовања људских права**

Принципи заштите и поштовања људских права су: поштовање људског достојанства, универзалност, неутуђивост и једнакост. Што је њихово уважавање интензивније то се остварује виши ниво заштите и поштовања људских права. С тим у вези, овим делом рада разматра се питање у каквом је

односу полицијско преговарање и поштовање наведених принципа заштите и поштовања људских права.

*Поштовање људског достојанства* према Универзалној декларацији о правима човека (Генерална скупштина УН, 1948. године) у првом члану подразумева да се сва људска бића рађају слободна и једнака у достојанству и правима. Достојанство није само људско право, већ и потреба.<sup>1</sup> Та синтеза потреба и права, управо пружа могућност преговарања у функцији решавања посебних безбедносних проблема, уз заштиту достојанства носилаца угрожавања безбедности.

Извршиоци који су спремни на пружање отпора полицијским мерама, односно који су спремни за напад на полицијске службенике, такође имају право на достојанство. Зато им током преговора треба понудити достојанствену предају. Оваквим приступом сматра се да су извршиоци већ подмирили основне (нпр. физиолошке – храна, пиће, одговарајућа температура и др.) потребе, а да се проблематизује њихово остваривање психофизичке сигурности, разумевања ставова, осећања значаја у постизању будућег договора, достојанства (мирног изласка из ситуације „чиста образа“) и др.

Оно што је претходним пасусом наведено указује на то да права и потребе могу да буду и препрека постизању мирног решења проблема преговорима, посебно ако нису остварене. У њих се убрајају: неспремност за постизање договора, спремност на сукоб са припадницима снага безбедности, осећај несхваћености и преварености, незадовољство решењем сукоба, недостојанствен излазак из конфликтне ситуације итд. Због тога, преговарачи треба да познају последице наведених ситуација, као могућих стања проблема које настоје да реше.

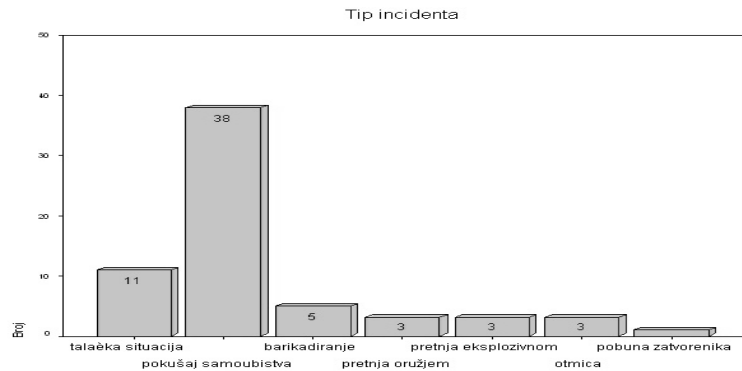
*Универзалност* је став који се односи на то да су људска права својствена и припадају свим људима. Дакле, људска права припадају и онима који угрожавају безбедност људи, те као таква, и њихова права треба да буду предмет заштите. Преговори као начин решавања безбедносних проблема компатибилни су овом принципу јер се ради о врсти комуникације која се води у условима антагонизма циљева супротстављених страна у конкретной конфликтној ситуацији, полицији с једне и носиоцима угрожавања безбедности, с друге стране.

*Неотуђивост* је став којим се захтева да се људска права никоме не могу одузети, нити их се ико може одрећи. На пример, право на живот се не може одузети, нити се може схватати произвољно. Живот се не може одузети намерно, планирањем полицијске интервенције тако да се за циљ њеног извршења одреди смрт неког лица. Осим тога, ни суд ме може да изрекне смртну казну, а посебно је неприхватљиво да се толерише полицији намерно изазивање смртног исхода виновника неког безбедносног проблема. Чврст доказ да интервенција полиције није планирана тако да се циљ њеног извршења одреди смрт одређене особе (нпр. објекта потраге) је ангажовање преговарача. Примера ради, у периоду 2005. до 2009. године припадници ПТМ преговарали

---

<sup>1</sup> Ради се о потребама за сигурношћу, поштовањем, контролом, достојанством и резултатом.

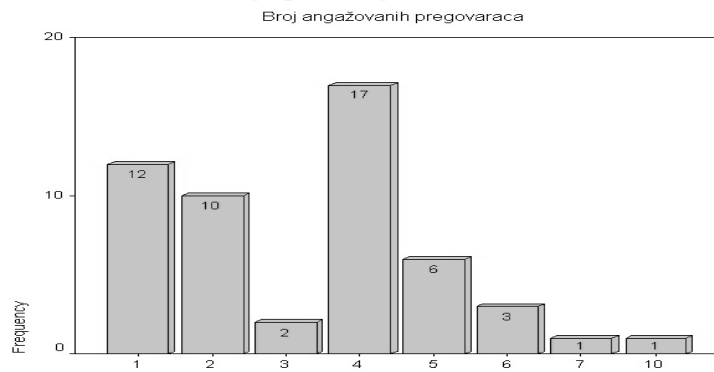
су у 14 случајева отмица (талачких ситуација – 11 и киднаповања – 3), барикадирања (пет пута), претњи експлозивним направама (три пута), претњи оружјем (три пута) и побуна затвореника (један пут), што чини укупно 27 од укупно 65 њихових ангажовања (видите следећи графички приказ).



Слика 1 - Графички приказ структуре ангажовања припадника ПТМ у периоду 2005–2009<sup>[11]</sup>

С друге стране, то да се нико не може одрећи људских права, такође је компатибилно преговорима. Наиме, ако се лице током покушаја самоубиства одриче права на живот, онда полиција према таквом ставу нема равнодушан однос, већ је у обавези да покуша да такав покушај спречи. На пример, у периоду 2005. до 2009. године припадници ПТМ преговарали су у 38 случајева спречавања покушаја самоубиства од укупно 65 случајева њиховог ангажовања (видите претходни графички приказ).

Број ангажованих припадника ПТМ у периоду 2005. до 2009. године варира од један до десет. При томе, никада није дошло до ангажовања осам и девет преговарача, док су све остале бројчане варијанте ангажовања заступљене (видите следећи графички приказ).



Слика 2 - Графички приказ броја ангажованих припадника ПТМ по појединим ангажовањима у периоду 2005–2009<sup>[11]</sup>

Из претходног графичког модела види се да је у 52 анализирана случаја (у периоду 2005. до прве половине 2009. године) један преговарач ангажован у 12 случајева преговарања, да су два преговарача ангажована у 10 случајева, три преговарача у два случаја, четири у 17 случајева, пет у шест случајева, шест у три случаја, седам и десет у по једном случају. Дакле, убедљиво најчешћа бројчана варијанта ангажовања преговарача је четири преговарача (у 17 случајева), чему по учесталости следи ангажовање једног или два преговарача (у 12, односно 10 случајева). Ови показатељи указују на практичност ангажовања мањег броја (до четири) преговарача, али и на ретку, али оправдану потребу већег ангажовања преговарача у најсложенијим случајевима (седам и десет у по једном случају) током неизвесних и дуготрајних преговора.

*Једнакост* је став којим се захтева да сва људска бића без обзира на међусобне разлике имају иста људска права. То значи да свим људима треба пружити исту прилику, тј. једнаке изгледе да остваре сопствена права. Поступности у примени полицијских овлашћења, као и начина рада, у многоме доприносе преговори, захваљујући чему се на ваљанији начин остварују људска права уз поштовање принципа једнакости.

### **Преговори као алтернатива употреби силе и ватреног оружја**

Ограниченост у примени силе у функцији је став да је људски живот неприкосновен, што не значи и апсолутизовање овог права. [19] Наиме, на ово право не може да се позива човек који угрожава безбедност државе или особа која угрожава живот друге особе. Према човеку који угрожава живот других људи и друге основне вредности државе и друштва могу да се употребе средства принуде.

Приликом њихове употребе овлашћено службено лице мора да настоји да заштити живот свих људи и да употреби само оно средство принуде и на такав начин, којим не може да се изазове већа штета од оне која прети, и то само док постоје разлози за његову употребу. Поред тога, потребно је минимизирати употребу силе од стране полиције, како би се што више превенирале трајне штетне последице по живот и здравље људи против којих се средства принуде користе. Због тога, постоји тенденција да се употреба средстава принуде од стране полиције што више ограничи.

Принципи употребе средстава принуде су *законитости* (законит циљ, средство и начин), *неопходности* (само ако другим средством не може да се оствари законит циљ),<sup>2</sup> *уздржаности* (само као крајње средство), *поступности* (од блажих ка тежим средствима) и *пропорционалности* (сразмерно претњи). *Законитост* обавезује полицију да користи принуду у законите

---

<sup>2</sup> У вези с неопходношћу, може се говорити и о принципу *довољности* употребе средстава принуде, у смислу да се с њиховом употребом престане онда када за тиме више нема потребе.

сврхе и на законит начин. То је уједно негација противзаконите употребе средстава принуде (нпр. намерно убијање, повређивање и друге штетне последице по живот и здравље особа против којих се примењују средства принуде). У односу на законитост, преговори се јављају као превенција противзаконите употребе средстава принуде, јер одређењем за преговарачки метод решавања проблема долази до изостанка употребе средстава принуде, самим тим и могућности да се она злоупотребе.

Осим тога, пре употребе средстава принуде неопходна је процена. Време и подаци за процену могу се добити управо комуникацијом, најчешће преговарачком. Тиме се преговорима на веома интензиван начин уважава начело законитости употребе средстава принуде.

*Неопходност* је принцип којим се инсистира на ставу да се полицијска сила може употребити онда и само онда ако ненасилним методама не може да се оствари законит циљ. Неопходношћу се заправо полицијска сила одређује као изузетно (ванредно), а не уобичајено (редовно) средство за извршавање њених задатака. Као средство смањења принуде јављају се полицијски преговори.

*Уздржаност* је став којим се инсистира на томе да се употреба силе сведе на најмању могућу меру и да се њоме минимизирају штете по животе и здравље људи с једне стране и по материјална добра с друге стране (рачунајући и њихово окружење, нпр. животну средину). При томе, полицајац није у обавези да користи средства принуде када су за то испуњени сви услови, већ он то може али не мора. Међутим, постоје и оне ситуације у којима се мора употребити средство принуде, при чему се у складу с принципом уздржаности мора употребити најблаже средство које одговара успешном извршењу задатка, за најкраће време и уз изазивање што мањих штетних последица по особу која је изложена употреби наведених средстава. То указује на још један аспект уздржаности, а то је хуманост. Несумњиво је да преговори доприносе хуманости полицијског поступања, посебно када се има у виду да представљају алтернативу употреби средстава принуде.

Време преговарања (у смислу трајања ове полицијске активности) представља представља индикатор уздржаности од употребе силе и варира у зависности од многобројних фактора. На пример, у периоду 2005. до 2009. године поводом отмица преговарало се у просеку 72 сата, а у другим случајевима најдуже преговарање је трајало 18 сати, а најкраће – само десет минута. У просеку, све врсте преговора трајале су око два сата. Трајање преговора у условима испуњености услова за употребу ватреног оружја, а тиме и блажих средстава принуде, несумњиво сведочи о поштовању принципа уздржаности од њихове употребе, што је у функцији заштите људских права, посебно права извршилаца кривичних дела.

*Поступност* је став који указују на потребу за употребом средстава принуде од блажих ка тежим, ако за то постоје услови. При томе, полицијска принуда је крајње овлашћење, а употреба ватреног оружја крајње средство принуде. Блажа средства принуде од средстава принуде су непринудна средства. Таква средства су на пример психолошке поруке и ефекти. Поступци њиховог стварања и емитовања обухваћени су психолошком техником убеђивања.

Најзад, полазиште да се психолошким порукама и ефектима може утицати на свест, мишљење и понашање учинилаца, тако да они одустану од противправног понашања, са већ наведеним средствима (инструментима) и поступцима (техникама) чини јединствен метод полицијског преговарања.

Поступност употребе средстава и примене метода може указивати на присуство или одсуство тзв. континуитета овлашћења. Наиме, процена (опортунитет) може водити у два правца, први – опортунизам (неделовање, уздржаност) и други – деловање<sup>3</sup>. Оба правца могу бити опасна ако су неадекватни. Међутим, други правац подразумева дисконтинуитет полицијског ангажовања, тј. директан прелаз од процене и евентуалног упозорења и наређења на средства принуде. Наведеном дисконтинуитету недостају преговори, како би прерастао у континуитет полицијских ангажовања. Дакле, преговорима се уважава принцип поступности примене полицијских овлашћења, односно ангажовања уопште (имајући у виду да преговори не представљају полицијско овлашћење, већ произилазе из природе полицијског посла).

*Пропорционалност* је став које указује на потребу равнотеже између изазване штете и штићене вредности. При томе, треба имати у виду следеће елементе:

- врсту циља који се постиже полицијском интервенцијом,
- уочену опасност по живот или опасност од тешких повреда,
- степен ризика од употребе силе по живот људи. [17]

Такође, приликом оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде потребно је утврдити да ли је полицијска интервенција планирана и вођена тако да се минимизирају трајне штетне последице по живот и здравље људи, за шта је индикатор смањење вероватноће употребе средстава принуде, посебно ватреног оружја. На тај начин, преговори долазе у први план доказа о томе да је учињено све да до употребе средстава принуде током полицијске интервенције не дође, а тиме ни до трајних штетних последица по живот и здравље особа против којих се она употребљавају.

Питање сразмерности употребе силе увек је веома сложено и осетљиво. Мера употребе силе и њена сразмерност у односу на опасност која прети, односно штићену вредност лако може да се прекорачи било погрешном одлуком, било њеним лошим спровођењем. Због тога, преговори представљају поуздан начин избегавања таквих грешака, превенирањем употребе силе уопште, али и добијањем времена и информација за доношење што боље одлуке о решавању безбедносног проблема с једне стране и припрему за спровођење одлуке о употреби средстава принуде, с друге стране.

Ограниченост употребе ватреног оружја према посебним категоријама људи у зависности од њихове животне доби, пола, стања у коме се особа налази, и др., као и према лицима у маси, такође старају „простор“ за

---

<sup>3</sup> Деловање је иначе основно обележје полицијског идентитета, при чему оно мора бити „деловање с интегритетом“, тј. поштено деловање. Поштење је основни елемент професионалне етике.

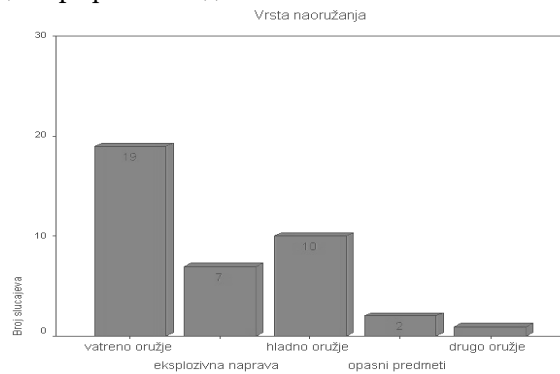


преговарање. Наиме, према наведеним категоријама особа, посебно према малолетницима, треба учинити све да не дође до употребе средстава принуде. [10] Преговори, као начин решавања безбедносних проблема чији су виновници наведене категорије особа, управо представљају начин да наведени принципи постану практично применљиви.

### Компатибилност преговора и околности у којима је допуштена употреба средстава принуде

Преговарачки тим Министарства унутрашњих послова се ангажује у случајевима отмица, талачких ситуација, тешких облика уцена, побуна у затворима, барикадирања, уличних демонстрација, претњи самоубиством и убиством, претњи полицији или трећим лицима оружјем или експлозивним направама приликом спровођења полицијских мера, пружања отпора полицијским мерама и сл, када је могуће остварити утицај на понашање виновника конфликтних ситуација. [18] Поредџи ове наводе и праксу ангажовања припадника ПТМ у периоду од 2005. до 2009. године (видите слику 1) уочава се компатибилност преговора и околности у којима је допуштена употреба средстава принуде, тј. сагласност доктринарног и практичног у разматраној области.

У 53 анализирана случаја у разматраном периоду (2005. до прве половине 2009. године), у чак 39 случајева особе са којим се преговарало биле су наоружане. У преосталих 14 случајева, особе са којима се преговарало нису биле наоружане. При томе, значајан фактор решавања посебног безбедносног проблема у коме се ангажују преговарачи представља врста наоружања које поседује и који прети особа са којом се преговара. Наиме, наоружање особа са којима се преговара варира од ватреног оружја (19 случајева), преко експлозивних направа (седам случајева), хладног (десет случајева) и других врста оружја (један случај), до опасних предмета (два случаја). С тим у вези, наводи се наредни графички модел.



Слика 3 - Графички приказ структуре наоружаности особа са којима су припадници ПТМ преговарали у периоду 2005–2009<sup>[11]</sup>

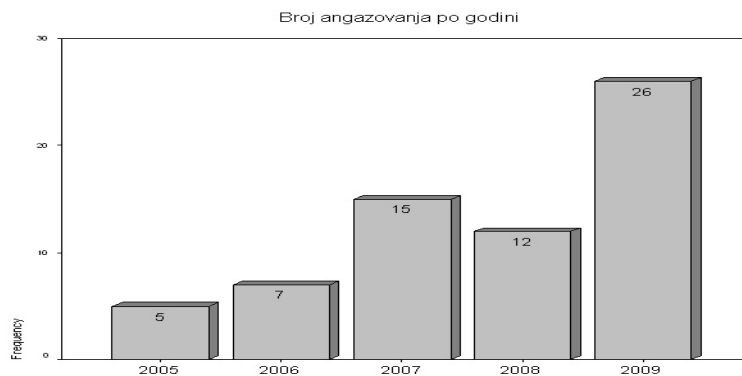
Анализом врста оружја долази се до закључака о томе да се ватрено оружје користи од стране особа са којима се преговара у највећем броју случајева, а да таквој пракси следи коришћење хладног оружја, затим експлозивних направа. У далеко мањем броју случајева користе се опасни предмети и друго оружје. С тим у вези, може се закључити да су у свих 39 случајева коришћења оружја од стране особа са којима се преговара испуњени услови за употребу ватреног оружја, уз могућност изазивања трајних штетних последица по живот и здравље особа које наведеним средствима угрожавају животе других, а да полиција преговарањем и у таквим условима непосредно штити њихово право на живот, а тиме, на посредан начин и њихова друга људска права. При томе, 92% лица са који се преговарало била су мушког, а 8% женског пола.<sup>[11]</sup>

### Временска и просторна дистрибуција ангажовања ПТМ у периоду 2005–2009 године

Сагласност преговора и околности у којима је допуштена употреба средстава принуде има своју временску и просторну дистрибуцију. За првих пет година постојања, Преговарачки тим Министарства унутрашњих послова Републике Србије (ПТМ) ангажован је укупно 65 пута и то:

- 2005. године: 5 пута (8%),
- 2006. године: 7 пута (11%),
- 2007. године: 15 пута (23%),
- 2008. године: 12 пута (18%),
- 2009. године: 26 пута (40%).<sup>4</sup>

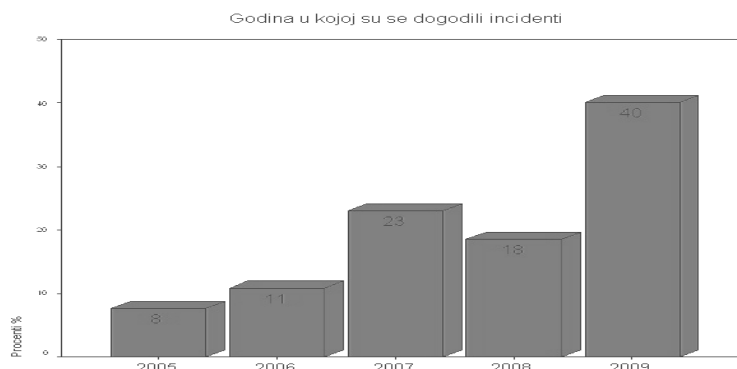
Графички приказ броја ангажовања ПТМ по годинама у периоду од 2005. до 2009. године приказан је наредним графичким моделом.



Слика 4 - Графички приказ броја ангажовања ПТМ у периоду 2005–2009<sup>[11]</sup>

<sup>4</sup> Током 2010. године припадници ПТМ су ангажовани 18 пута<sup>[11]</sup>.

Из наведених података уочљиво је да постоји генерална тенденција раста броја ангажовања припадника ПТМ у периоду од 2005 до 2009 године.<sup>5</sup> Нагли раст броја ангажовања припадника ПТМ последица је ваљаније информисаности полицијских службеника, пре свега шефова и вођа смена организационих јединица полиције намењених за послове сталног дежурства о постојању и намени ПТМ, као и о потенцијалима ове јединице у погледу решавања посебних безбедносних проблема. Графички приказ процента ангажовања ПТМ по годинама у периоду од 2005. до 2009. године приказан је наредним графичким моделом.



**Слика 5** - Графички приказ процената ангажовања ПТМ по годинама у периоду 2005–2009<sup>[11]</sup>

Просторна дистрибуција преговора представља значајно обележје ангажовања ПТМ имајући у виду да се њиховом анализом изражавају специфичности посебних безбедносних проблема на подручју Републике Србије. Наиме, у периоду од 2005. до 2010. долазило је до различитих начина ангажовања преговарача у 83 случаја и то на подручју подручних полицијских управа, што је приказано следећом табелом.

Полицијска управа	
– Београд – 32,	– Јагодина – 1,
– Нови Сад – 10,	– Кикинда – 1,
– Ниш – 8,	– Крушевац – 1,
– Бор – 5,	– Панчево – 1,
– Краљево – 3,	– Пирот – 1,
– Нови Пазар – 3,	– Пожаревац – 1,
– Крагујевац – 2,	– Пријепоље – 1,
– Зајечар – 2,	– Сомбор – 3,
– Сремска Митровица – 2,	– Суботица – 1,
– Ваљево – 1,	– Ужице – 1 и
– Зрењанин – 1,	– Чачак – 1.

**Табела 1** - Приказ подручних полицијских управа у којима су ангажовани припадници ПТМ у периоду 2005–2010

<sup>5</sup> Извесно опадање броја ангажовања регистровано је у периоду 2009–2010 (26/18), што може да буде последица специфичности безбедносне проблематике с једне стране и степена организованости организационих јединица полиције поводом ангажовања ПТМ.

Дакле, од укупно 27 подручних полицијских управа (ППУ) на територији Републике Србије без Косова и Метохије преговарано је у претходних шест година на територији 22 ППУ. С тим у вези уочљива је појава у случају дела ППУ да што је већи број становника на њиховом подручју то је већи број преговарања (Београд – 32, Нови Сад – 10, Ниш – 8). Међутим, у делу полицијских управа та појава није присутна, што се види на примеру Полицијске управе (ПУ) Бор (пет преговарања), на коме је уочен већи број преговарања од, на пример, ПУ Крагујевац. Осим тога, приметно је да је у истом периоду у чак 13 полицијских управа преговарано само једном. Дакле, број становника на подручју појединих полицијских управа није једини фактор учесталости преговарања, већ му треба додати и стање безбедности на локалном подручју, социјалну културу, информисаност полицијских службеника о потенцијалима ПТМ, постојање полицијских преговарача на одређеном подручју, потребу за њиховим ангажовањем, могућност њиховог ангажовања итд. Способност преговарања на целокупној територији Републике Србије представља једну од перформанси (способности) ПТМ која представља значајан правац његовог развоја.

### Начини ангажовања ПТМ у периоду 2005–2009

Поред квантитативне анализе ангажовања, значајна су и квалитативна обележја ангажовања ПТМ. С тим у вези, припадници ПТМ су у периоду 2005. до 2009. године процентуално били ангажовани на следећи начин:

- ситуација је окончана пре доласка преговарача у 16 случајева (24,6%),
- саветовали су полицијске службенике ангажоване на месту догађаја у 4 случаја (6,2%),
- преговарали су у 39 случајева (60 %) и
- није било комуникације у 6 случајева (9,2%).<sup>6</sup>

Дакле, током првих пет година постојања ПТМ, у четвртини случајева њиховог ангажовања конфликтна ситуација је окончана пре њиховог доласка на место догађаја. У 6,2% случајева преговарачи су саветовали полицијске службенике на месту догађаја о начину комуникације са особом са којом се преговара. Оваква ангажовања преговарача су оправдана у случајевима у којима нема могућности брзог доласка преговарача на место догађаја, а ситуација захтева хитност у поступању. Примера ради, у току 2005. и 2006.

<sup>6</sup> Припадници ПТМ су у периоду 2005–2010. процентуално били ангажовани на следећи начин:

- ситуација је окончана пре доласка преговарача у 21 случају (25,3%),
- саветовали су полицијске службенике ангажоване на месту догађаја у 6 случајева (7,2%),
- преговарали су у 50 случајева (60,2%),
- није било комуникације у 6 случајева (7,2%).<sup>[11]</sup>

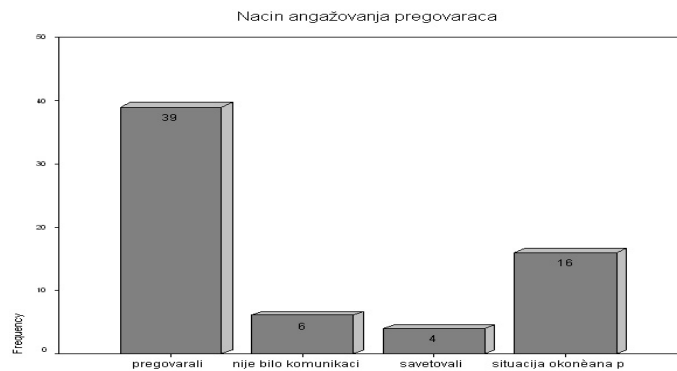
Дакле, током шест година постојања ПТМ, у четвртини случајева њиховог ангажовања конфликтна ситуација је окончана пре њиховог доласка. У 7,2% случајева преговарачи су саветовали полицијске службенике на месту догађаја о начину комуникације са особом са којом се преговара.

године у 10 од 12 случајева посебан безбедносни проблем поводом кога су ангажовани припадници ПТМ догодио се у месту у коме није било обученог преговарача, док се у 2009. то догодило у само 8 од 26 случајева.

Саветовањем од стране преговарача подиже се ниво стручности полицијских службеника који успостављају и одржавају почетни контакт са особом са којом се преговара, посебно у смислу идентификације њеног психолошког профила (емотиван или рационалан), односа према његовим захтевима, предвиђања исхода преговора и решавања безбедносног проблема уопште (преговарање или интервенција). Овакве ситуације су посебно значајне у случајевима у којима учинилац захтева да одређене особе дођу на место догађаја, најчешће ради извршења убиства или самоубиства пред њима. Наравно, овакве ситуације захтевају од преговарача да ангажоване полицијске службенике саветују о томе да је учинилац у емотивном стању, да му се не сме у излазити у сусрет поводом таквих захтева.

Убедљиво највећи проценат (60%) у свим врстама ангажовања припадника ПТМ односи се на успоставу и одржавање преговарачке комуникације. То значи да су преговарачи наменски ангажовани на месту догађаја и током трајања посебног безбедносног проблема. Овај проценат је релативно мали, имајући у виду да је ПТМ у разматраном периоду формиран и развијан, као и да је упоредо с тим трајало информисање полицијских службеника о његовим потенцијалима.

Међутим, у 9,2% случајева преговарачи ангажовани на месту догађаја и у време његовог трајања нису преговарали, јер није било одзива особа са којима је требало да се преговара. Овакве ситуације сматрају се релативно уобичајеним, а могу да буду узроковане различитим факторима. У њих спадају: бекство особе са којом треба да се преговара, њена глувонемост, психички поремећај, проблеми на везама, смрт, одсуство воље за преговарањем и комуникацијом уопште итд. Графички приказ процента начина ангажовања припадника ПТМ по годинама у периоду од 2005. до 2009. године садржан је наредним графичким приказом.

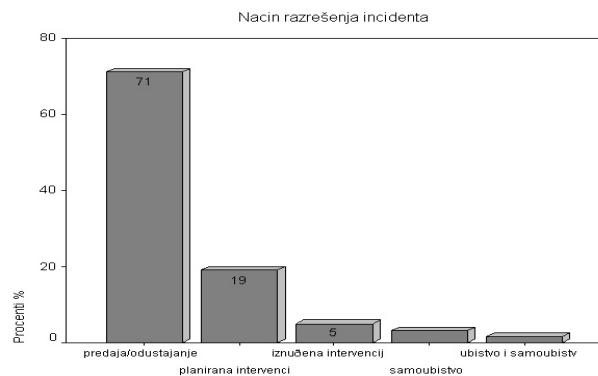


Слика 6 - Графички приказ начина ангажовања ПТМ у периоду 2005–2009

Поред наведених, присутни су и други начини ангажовања ПТМ који су од значаја за поштовање и заштиту људских права. Наиме, припадници ПТМ пружају подршку жртвама и њиховим породицама (нпр. психолог), утичу на чланове породице жртве, с циљем њиховог психичког стабилизовања (нпр. опсерватор породице жртава), што је функцији заштите њиховог здравља, посебно психичког. Поред тога, припадници ПТМ обезбеђују тонски запис комуникације ПТМ са извршиоцем (члан тима задужен за оперативно-техничку подршку). Наведени тонски запис може да се достави као прилог кривичној пријави против извршиоца, ради што објективнијег утврђивања чињеничног стања у вези с конкретним предметима у којима су ангажовани припадници ПТМ. Ова преговарачка активност од значаја је за остваривање права на правично суђење.<sup>[11]</sup>

### Исходи посебних безбедносних проблема у зависности од ангажовања ПТМ у периоду 2005–2009

Разматраним условима ангажовања преговарача одговарају и исходи посебних безбедносних проблема. Наведени исходи приказани су наредним графичким моделом.



Слика 7 - Графички приказ начина разрешења инцидента у којима је дошло до ангажовања ПТМ у периоду 2005–2009

Из наведеног графичког модела може се закључити да је најчешћи исход посебног безбедносног проблема у коме се ангажују преговарачи предаја, односно одустајање извршиоца од сопствених противправних намера. То се дешава у 71% случајева. У 19% случајева изведена је планирана интервенција. По учесталости, томе следи изнуђена интервенција која се дешава у 5% случајева. У 4,6% случајева исход инцидента било је самоубиство. Најзад, убиство и самоубиство исход су задатака у чијој реализацији су ангажовани преговарачи у 0,4% случајева.

Наведеним ангажовањима спасено је 27 талаца, а одвраћено је од самоубиства 33 особе. Ни у једном случају нису повређени ангажовани преговарачи нити други полицијски службеници. Од свих 65 случајева, два су

се завршила лишењем живота извршилаца од стране полиције, три самоубиством извршиоца, пет лаким телесним повредама извршиоца, а остали без повреде извршиоца.

### Способности, знања и вештине припадника ПТМ

Да би се преговорима на што ваљанији начин поштовала и штитила људска права, потребна је оптимална селекција и обука припадника ПТМ. Због тога, приликом избора чланова ПТМ треба имати у виду следеће пожељне особине личности и професионалне способности, а нарочито:

- висока мотивисаност за преговарачки посао,<sup>7</sup>
- психичка стабилност,
- емоционална зрелост,
- способност активног слушања,<sup>8</sup>
- способност да превазиђе стрес,
- развијене интелектуалне способности (посебно за планирање, стварање представа, предвиђање и анализу),
- изражена вербална способност,
- способност емоционалног уживљавања,
- друштвеност и отвореност према људима,
- тактичност,
- прилагодљивост,
- доказана способност за тимски рад,
- потврђено оперативно искуство на тешким кривичним делима.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> За посао преговарача неопходна је добровољност. Она се сматра првим и основним критеријумом. У пракси, тај критеријум се испољава тиме, што нико не може бити распоређен на место преговарача, ако то сам не захтева, односно, напуштањем места преговарача када лице није више мотивисано за обављање тог посла.

<sup>8</sup> Овај детаљ преговарачког заната познатији је као „техника (вештина) активног слушања“. Њоме, разговор почиње слушањем захтева виновника (нпр. отмичара). Што дуже отмичар прича – то боље, јер то доводи до попуштања његове напетости. Током његовог говора повремено се потврђују наводи отмичара, понављају се његове речи ради недвосмисленог утврђивања намера и њихове провере. Посебно се током разговора наглашава сваки детаљ око кога је могуће постићи сагласност са отмичарем. Све време се посебно води рачуна о томе да не дође до расправе са отмичарем, што би преговарача удаљило од постизања поверења са њим. Све наведено временом доводи до спречавања јачања његовог самопоуздања и неумерености у изношењу захтева. У најкраћем, дуготрајним, упорним преговорима могуће је навести отмичаре на одустанак од испуњења захтева и тиме ослободити таоце.

<sup>9</sup> У литератури постоје и нешто другачији погледи на пожељне особине талачког преговарача. Он мора бити стручан, упоран и стрпљив. Наведене особине му омогућују да посредује између отмичара и власти. То значи да мора бити у стању да убеди и једне и друге у непопустљивост супротне стране. Способност убеђивања се односи и на бесмисленост држања талача, поготову њиховог убијања, јер тиме отмичар себе лишава „живог штита“. Даље, треба да нађе начин да саопшти судбину отмичара у случају да се нанесе штета по живот и здравље талача. Смрћу талача, највише што отмичар може да очекује је најстрожа предвиђена казна у законодавству појединих земаља (у некима је то и смртна казна). Дакле, поред у бесмисленост, преговарач мора бити у стању и да убеди отмичара и у узалудност убијања и држања талача.

Селекција кандидата реализује се конкурсом за пријем у ПТМ. Наведени конкурс, на предлог координатора, расписује директор полиције. Када се у утврђеном року сачини коначна листа кандидата, обављају се консултације са њиховим непосредним руководиоцима (старешинама), након чега се реализује психолошко тестирање кандидата. Током тестирања посебна пажња обраћа се на:

- механизам превладавања стреса,
- интелектуалне способности, посебно вербалне,
- мотивације за реаговање и начин реаговања,
- облик комуникације,
- емоционалну зрелост,
- екстровертност – интровертност.

Са кандидатима који су на тестирању постигли задовољавајуће резултате, лица овлашћена за формирање ПТМ обављају разговор, с циљем провере њихове мотивације за преговарачки посао, квалификације и особина личности. Завршни тест обавља се у виду симулације преговора у којима учествују кандидати који су ушли у најужи избор.

Из редова чланова ПТМ координатор одређује вође тимова, при чему води рачуна да то буду овлашћена службена лица чији су професионални и људски квалитети потврђени њиховим претходним ангажовањем и који обезбеђују да буду прихваћени од стране других чланова тима. Приликом избора кадра координатор настоји да обезбеди да најмање један од чланова тима буде особа женског пола.

Кандидати за ПТМ који су изабрани по наведеним критеријумима, упућују се на основну обуку, о чијем се спровођењу стара координатор са својим замеником. Обука се спроводи у форми специјалистичког курса, на основу плана и програма, у сарадњи са образовним подсистемом Министарства унутрашњих послова.<sup>10</sup> Сви чланови ПТМ оспособљавају се за све улоге у тиму, изузев члана задуженог за оперативно-техничку подршку.

Иначе, систем обуке за преговараче, поред основне обуке обухвата и следеће форме:

- напредна обука полицијских преговарача,
- обука корисника и сарадника,
- вежбе.

Напредна обука полицијских преговарача односи се на усавршавање преговарача за преговарање у појединим ситуацијама, као што је спречавање покушаја самоубиства и др. Обука корисника и сарадника односи се на оспособљавање припадника оних јединица и служби за које постоји највећа вероватноћа сарадње и садејства са ПТМ, нпр. припадника специјалних јединица

---

Упоредо са тим, мора навести власти на макар симболичан уступак. Особине које се захтевају од кандидата за талачке преговараче развијају се одговарајућом обуком<sup>[16]</sup>.

<sup>10</sup> План и програм специјалистичког курса за обуку преговарача доноси министар на предлог координатора ПТМ, који претходно обезбеди одобрење директора полиције. Кандидати који успешно савладају обуку добијају о томе званичан сертификат Министарства унутрашњих послова.



полиције. Најзад, вежбе припадника ПТМ одржавају се најмање једном у два месеца, самостално или у сарадњи са другим службама, на којима се разрађују различите тактичке претпоставке и начини преговора. Све наведено овим делом саопштења указује на посебности захтеваних способности, знања и вештина припадника ПТМ, како би они могли да буду законити и ефективни у остваривању сопствене намене, уз уважавање људских права.

### Закључак

Ово истраживање инспирисано је питањем – како и колико полицијско преговарање доприноси заштити и поштовању људских права у Републици Србији? Одговарајући на потпитање „како“ дошло се до закључка да полицијско преговарање доприноси заштити и поштовању људских права у Републици Србији, тиме што се том активношћу: 1) уважавају принципи заштите и поштовања људских права, 2) уважавају се принципи ограничења употребе средстава принуде, затим, 3) тиме што су преговори компатибилни околностима у којима је допуштена употреба средстава принуде, 4) идентификовани су начини ангажовања ПТМ и 5) идентификоване су посебне способности, знања и вештине припадника ПТМ у функцији њиховог законитог и ефективног ангажовања при остваривању наменских задатака, уз уважавање вредности какве су људска права. Квалитативна димензија преговора у функцији заштите и поштовања људских права у дијалектичком јединству је са њеном квантитативном димензијом.

Одговарајући на потпитање „колико“, дошло се до закључка да полицијско преговарање доприноси заштити и поштовању људских права у Републици Србији онолико колико се оно користи као метод решавања посебних безбедносних проблема, пре свега на основу тога што: 1) је утврђена интензивна просторна и временска заступљеност преговора поводом решавања посебних безбедносних проблема у Републици Србији и 2) су утврђени претежно повољни исходи решавања посебних безбедносних проблема у зависности од ангажовања ПТМ. Имајући у виду да је ангажовање преговарача увек изазвано најделикатнијим безбедносним околностима, из изведене анализе може се закључити да су преговарањем минимизиране штетне последице по живот и здравље свих особа укључених у решавање посебне безбедносне проблеме. При томе, преговори директно утичу на заштиту живота, а посредно и на заштиту и поштовање осталих људских права. Најзад, може се претпоставити да би без ангажовања преговарача ова анализа била знатно другачија, односно, решавање посебних безбедносних проблема не би било тако успешно да нису ангажовани обучени преговарачи.

Закључак који се изводи из изведеног истраживања је такав да полицијско преговарање заиста доприноси заштити и поштовању људских права. Хипотеза која се верификује овим истраживањем гласи: *ангажовање Преговарачког тима Министарства унутрашњих послова Републике Србије доприноси заштити и поштовању људских права*. Поредићи изведени закључак и верификовану хипотезу, закључујемо да је наведена хипотеза потврђена.

Најзад, потенцијали полицијског преговарања за решавање посебних безбедносних проблема, уз уважавање вредности какве представљају људска права још увек није максимизиран. На путу томе стоје стручни, материјални и организациони проблеми. Развојем преговарачких потенцијала МУП РС треба решавати наведене проблеме у правцу повећања броја полицијских службеника оспособљених за примену преговарачке методе решавања безбедносних проблема, ваљанијим опремањем ПТМ и формирањем преговарачког центра у коме би биле обједињене руководна, извршилачка и логистичка структура ПТМ, с чим у вези су у претходном периоду постигнути одређени резултати, чије разматрање може да буде предмет неког будућег истраживања.

## Литература

- Декларација о полицији* (1979). Резолуција Парламентарне скупштине Савета Европе, бр. 690.
- Дујковић, П., Суботички, С., Клисарић, М. (2009). *Примена овлашћења полиције, увод у полицијску тактику*. Београд: Министарство унутрашњих послова Републике Србије.
- Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода* (1950).
- Европски кодекс полицијске етике* (1950), Препорука (2001)10, 19. 9. 2001 и *Меморандум са објашњењима*.
- Живковић, М., Симовић, Д. (2008). *Уставно право*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
- Иваниш, Ж., Субошић, Д. (2006). *Безбедносно преговарање, стратегијски и тактички аспекти*. Београд: Факултет цивилне одбране.
- Кодекс полицијске етике (2006). *Службени гласник РС*, бр. 92/06.
- Мијовић, Д. (2006). Преговарање у служби МУП РС. *Безбедност*, бр. 4/06.
- Мијовић, Д., Субошић, Д. (2008). Развој преговарачких потенцијала МУП-а Републике Србије. *НБП: наука, безбедност, полиција*, бр. 1/08.
- Милосављевић, Б. (2004). *Људска права и полиција, стандарди људских права за полицију*. Београд: Центар за антиратну акцију.
- Мојсиловић, Ж. (2010). *Преговарачки тим Министарства унутрашњих послова Републике Србије, ауторизована предавања*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
- Мојсиловић, Ж. (2009). *Тероризам и преговарање*. Београд: Центар за кризни менаџмент и преговарање.
- Rover, С. (1998). *Служити и штитити – О људским правима и хуманитарном праву за полицију и снаге безбедности*. Женева: МКЦК.
- Станчев, И., Николов, В, Куртев, С. (2008). *Операција за обезвреждане на барикадирали се лица*. Софија: Академија на МВР.
- Субошић, Д. (2010). *Организација и послови полиције*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
- Субошић, Д. (2003). *Ослобађање талаца*. Београд: Глосаријум.
- Тејлор, М. (2003). *Људска права као изазов у полицијској пракси: референтна брошура*. Београд: Канцеларија Савета Европе у Београду.

*Упутство о раду преговарачког тима Министарства унутрашњих послова (2005).  
Београд: Министарство унутрашњих послова Републике Србије.  
Устав Републике Србије (2006). Службени гласник РС, бр. 83/06.*

## PROTECTION OF HUMAN RIGHTS IN RELATION TO USE OF THE POLICE NEGOTIATING

**Summary:** In modern social relations present a tendency to strengthen the guarantees for human rights. As one of the main objectives of the police to protect and respect human rights, the police organization must itself be able to provide the maximum possible guarantees of respect for these values. The right of police to use force, especially firearms under conditions prescribed by law and regulations, this goal seems very contradictory to the police. On the one hand, police should protect human rights, and the other to protect them must be limited, which raises the question of optimal measures between these opposites. To the optimum extent of protection of human rights leads to the maximum possible respect principles for the protection and respect for human rights, such as respect for human dignity, universality, inalienability and equality. Most direct connection between the police and human rights activities in the area of the right to life, whose protection of and respect for the police contributes to compliance and other human rights. In accordance with the objectives, and respecting the principles of protection and respect for human rights, as specific values that are taken into account in achieving this objective, there is a police negotiating as a way of policing, ie. solving specific security problems. This paper represents a theoretical and empirical research on the effects of negotiations on police protection and respect for human rights in Serbia, with special reference to the involvement of Negotiating team of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Serbia.

**Keywords:** police, negotiation team, negotiator, protection, human rights.



# ЕВРОПСКИ УПРАВНИ СТАНДАРДИ И ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ

мр Зорица Вукашиновић Радојичић

**Сажетак:** Унапређење рада полиције, као посебне области рада управе, део је општег процеса реформе јавне управе. С обзиром на то да је реформа државне управе и јачање административних капацитета један од услова за приступање Европској унији, али и изворна потреба наше земље, важно је указати на европске управне стандарде који опредељују рад националних управа у свим њеним областима рада и представљају основу по којој се понашају сви учесници јавног живота. Циљ унапређења рада полиције је увођење и примена принципа владавине права, професионализма, политичке неутралности, ефикасности, одговорности и отворености у раду. Рад се бави анализом савремених стандарда који се односе на начела рада јавне администрације и указује на акте и прописе међународних и регионалних организација (пре свега Савета Европе), као и правила етике. С обзиром на то да су припадници полиције државни службеници, од њихових способности и знања, у великој мери зависи успешно и ваљано обављање послова, што је претпоставка развоја демократских принципа – владавине права и заштите људских права.

**Кључне речи:** европски управни стандарди, професионализација полиције (управе), управни стандарди међународних организација, Савет Европе, Кодекс понашања јавних службеника, Европски кодекс полицијске етике.

## Увод

Праћење савремених тенденција развоја управе с циљем усвајања и примене европских принципа, представља приоритет и суштинску потребу нашег друштва. Нова очекивања и оцене о државној управи њеном положају, функцијама, организацији, траже одговоре на питања о начину раду и примени савремених стандарда рада управе. Професионализација полиције је део свеобухватног процеса унапређења рада управе. У складу са савременим тенденцијама, полиција се мора развијати као служба грађана и друштва, те уз ефикасно обављање послова извршавања прописа и старања о обезбеђењу

јавног реда и поретка, од полиције се захтева уважавање интереса и потреба грађана и других државних и недржавних субјеката. Припадници полиције као јавни службеници који раде на обезбеђењу и заштити јавног интереса<sup>1</sup> обављају кључне функције одржавања јавног мира, закона и реда у друштву, заштите и поштовања основних личних права и слобода и доприносе ефикасном и професионалном обављању полицијских послова.

На достигнућа Европске уније у области развоја управе се гледа као на највеће достигнуће савременог доба, које се заснива на прогресивним економским интеграцијама, демократским принципима и људској солидарности.<sup>2</sup> Поред великог утицаја и доприноса Европске уније и њених институција у дефинисању и примени управних стандарда, не могу се занемарити напори и иницијативе (других) међународних организација у овој области. многобројни акти и документи међународних организација указују на потребу реформе управе и садрже стандарде и начела професионалног и стручног рада државних службеника. Стога је потребно указати на акте међународних организација и стандарде рада (државне) јавне управе. То су управни стандарди дефинисани од стране међународних организација (Организације уједињених нација, Међународне организације рада и других) и стандарди Савета Европе.

### Административни стандарди међународних организација

Активности Организације уједињених нација или Уједињених нација (*The United Nations Organization / United Nations*) као међународне организације, имају за циљ пружање подршке успостављању јасног и конзистентног правног оквира и имплементације принципа владавине права на националном нивоу, развој јаких, добро организованих и финансијски и кадровски опремљених судских, управних, безбедносних и других институција, као и развој грађанског друштва које доприноси јачању владавине права и одговорности јавних службеника и институција.<sup>3</sup> Општа декларација о правима човека,<sup>4</sup> посебно уређује питање улоге, положаја и рада службеника.<sup>5</sup> Декларацијом се утврђује да сваки човек има право на рад и слободан избор запослења, једнак приступ радним местима (*right to equal*

<sup>1</sup> Pollock, J. M., *Ethics in Crime and Justice*, Belmont, California, Wadsworth, 1998.

<sup>2</sup> United Nations: Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management: *Human Resources for Effective Administration in a Globalized World*, United Nation, 2005, p. 27.

<sup>3</sup> Када је реч о радним односима, Повељом Уједињених нација (*The Charter of the United Nations, The United Nations, 1945*) промовише се поштовање људских права без разлика по основу расе, религије, пола или језика, заједничко решавање међународних економских, социјалних, здравствених и других проблема, као и развој међународне културне и образовне сарадње. Видети: члан 55 Одељак IX Повеље Уједињених нација (*The Charter of the United Nations, The United Nations, 1945*).

<sup>4</sup> *Universal Declaration of Human rights, The UN General Assembly*, (having considered Resolution 155 of The Economic and Social Council), 8 December, 1948.

<sup>5</sup> Видети: члан 21–27. Декларације о правима човека.

*access to public service*), право на једнаку зараду за једнак рад (без дискриминације), право на синдикално организовање и чланство у синдикатима с циљем заштите њихових интереса и друга права. Стандарди рада службеника су дефинисани и другим актима Уједињених нација – Међународним пактом о грађанским и политичким правима (*The International Covenant on Civil and Political Rights*)<sup>6</sup> и Међународним пактом о економским, социјалним и културним правима (*The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*).<sup>7</sup>

Одељење за економска и социјална питања Уједињених нација је дефинисало акте којима се истиче да све већа комплексност послова формулисања и развоја политика и управних поступака, захтева људске капацитете за извршавање ових функција, без којих није могуће применити националне циљеве и стратегије развоја. Документ *Људски ресурси за ефективну јавну управу у глобализованом свету*<sup>8</sup> полази од декларација

<sup>6</sup> Међународним пактом о грађанским и политичким правима се, полазећи од Повеље УН и Опште декларације о правима човека, утврђују грађанска и политичка права и слободe. Пактом се нарочито истиче право на удруживање, у смислу оснивања синдиката и чланства у синдикатима с циљем заштите интереса. Остваривање овог права може бити ограничено законским нормама, у интересу националне безбедности, очувања јавног реда и мира, заштите демократских принципа, заштите моралних вредности или заштите здравља и безбедности грађана (нарочито када је реч о припадницима полиције и војске). Такође, Пактом се истиче неопходност доследне примене Конвенције МОП-а о слободи удруживања и заштити права на организовање (Члан 22. Међународног пакта). Пактом се утврђује низ политичких права грађана (учешће у вршењу јавних послова, бирачко право итд.). Чланом 25. Пакта, прописује се запошљавање на основу принципа једнакости (*equal access to public service*) у јавној управи земаља чланица. Такође, законима мора бити забрањен сваки вид дискриминације на основу расе, пола, језика, религије, политичког и другог мишљења, националног или социјалног порекла, имовинског стања, рођења или других статусних питања. Посебно се указује на обезбеђење и поштовање права етничких, религијских или језичких мањина. Видети чл. 22–28 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (*The International Covenant on Civil and Political Rights The United Nations*, July 7, 1994, Last edited on January 27, 1997).

<sup>7</sup> Овим Пактом се полазећи од Повеље УН и Опште декларације о правима човека, дефинишу право на рад, односно право на зараду кроз слободно изабран или прихваћен рад, право на правичну зараду и једнаку награду за исти рад, право на пристојан животни стандард, право на безбедне и здраве услове рада, право на хигијенско-техничку заштиту на раду, право напредовања на више радно место на основу способности и радног искуства, право на одмор, плаћено одсуство и ограничено радно време. Пактом се такође гарантује право на оснивање синдиката на националном и интернационалном плану, као и право на чланство у синдикатима, с циљем заштите економских и социјалних интереса. Такође, прокламује се право на штрајк у складу са законодавним оквиром сваке земље чланице, чиме се не спречава наметање ограничења припадницима, војске, полиције и јавним службеницима. У овом смислу, истакнута је неопходност доследне примене Конвенције МОП-а о слободи удруживања и заштите права на организовање. Посебно се указује на значај права на образовање запослених у смислу њиховог личног развоја и јачања осећаја достојанства и поштовања људских права и основних слобода. Видети чл. 6–16 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима (*The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, The United Nations, 1996).

<sup>8</sup> United Nations: Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management: *Human Resources for Effective Administration in a Globalized World*, United Nation, 2005.

Уједињених нација којима се истиче централна улога ефективног управљања ради ефикасног пружања услуга грађанима, усвајање и примена прописа о заштити људских права, као и обезбеђење услова за економски развој.<sup>9</sup> Истиче се важност капацитета људских ресурса као кључног фактора за квалитетан и успешан рад управе, а државе чланице се позивају да преиспитају основне вредности и принципе који су дефинисани у националним прописима о државним службеницима, да установе институционални оквир који обезбеђује кохерентност управљања људским ресурсима, развију и измене стратегије запошљавања, напредовања и награђивања запослених и институционализују планирање кадра.<sup>10</sup> Посебан значај се придаје реформи јавне управе, а нарочито изградњи и развоју професионалне и ефикасне јавне управе.

Основни принцип запошљавања, напредовања и награђивања службеника је принцип заслуга (*merit principle*), који подразумева запошљавање (распоређивање, премештај) најподеснијег кандидата на одређено радно место. Јачање принципа заслуга је једно од најједноставнијих и најмоћнијих начина побољшања ефикасности рада управе.<sup>11</sup> Примена овог принципа, између осталог, доприноси сузбијању појава као што су корупција, политичко покровитељство и непотизам, различити облици дискриминације, политизација државне управе. С циљем обезбеђења његове ефикасне примене, предлаже се оснивање централних тела за запошљавање службеника, усвајање јасних правних правила, одвајање политике и управе и усвајање кодекса понашања државних службеника. Посебно се истичу елементи „добре“ праксе селекције и запошљавања кадра, као што су анализа радних места, оглашавање радних места, избор запослених, као и објављивање резултата. С циљем објективне селекције кадра, неопходно је елиминисање произвољности у запошљавању службеника, нарочито на високим руководећим радним местима. Посебан значај се посвећује стварању флексибилних описа, као и ротацији радних места службеника (*job rotation*) с циљем јачања стручних капацитета органа и организација. Нарочито се промовише јачање система развоја каријере службеника, будући да је то један од механизма задржавања високо стручног кадра у управи, који утиче на рад управних организација и организационо прилагођавање. Тежи се успостављању каријерних система с циљем јачања организационих стандарда, норми понашања и духа управе који промовише посвећеност раду и интегритет државних службеника и доприноси угледу управних органа. Када је реч о стручном усавршавању и развоју запослених, централне институције за обучавање могу имати кључну улогу с циљем обезбеђења кохерентне политике управљања и развоја кадра. Такође, указује се на значај формулисања политике плата као интегралног елемента стратегије управљања људским ресурсима у управи, чији је основни циљ привлачење и

<sup>9</sup> Истакнуто је на заседању Одбора стручњака за јавну управу Уједињених нација (UNCEPA), 2002. године.

<sup>10</sup> Истакнуто је на трећем заседању Одбора стручњака за јавну управу Уједињених нација (UNCEPA), 2004. године.

<sup>11</sup> Department of Economic and Social Affairs: Unlocking the Human Potential for Public Sector performance, World Public Sector Report, 2005, p. 83.



задржавање високо стручног и компетентног кадра. Адекватна плата службеника и други подстицајни механизми су кључни елемент јачања и обезбеђења мотивације, залагања на раду, остваривања резултата рада и јачања интегритета службеника.

Основни принципи у раду управе су начело законитости (владавине права), професионализам, једнаке могућности за све, принцип заслуга, стручно усавршавање, транспарентност.<sup>12</sup> Документ такође истиче и промовише важна начела у раду управе као што су начело ефикасности, ефективности, једнакости, одговорности, етичности, остваривање бољих резултата рада. Посебну одговорност за примену ових начела и развој система управљања кадром имају високи руководиоци. „Јачање капацитета високих руководиоца мора постати највећи приоритет влада које желе да остваре јасне циљеве политика и ефикасно пружање услуга.“ Документ такође садржи стратегију руковођења у јавној управи са акцентом на јачање људских и лидерских капацитета. Полазећи од потребе прилагођавања стратегије управљања кадром специфичном окружењу и локалним потребама истиче се да „организације које не користе предности савремених приступа управљању кадром и технологија неће имати капацитете да одговоре захтевима промена у окружењу (развоју економије, захтевима тржишта итд.)“.<sup>13</sup>

Потребно је указати и на документ Уједињених нација *Ослобађање људског потенцијала за рад у јавном сектору*, којим се истиче важност успостављања ефикасних службеничких система у земљама у развоју и транзиционим земљама.<sup>14</sup> Основна начела у раду управе су начела професионалног, непристрасног, неутралног, ефикасног и одговорног рада управе, који је усмерен на резултате рада. Посебно се указује на значај деполитизације управе и улогу државних службеника на руководећим радним местима у управљању кадром и развоју управе. Наведени стандарди и принципи садржани у актима Уједињених нација се морају поштовати, те су земље чланице дужне да своје законодавство ускладе са тим правилима. Са овим правилима и принципима морају бити усаглашени и акти других међународних организација и институција.

Конвенцијама и препорукама Међународне организације рада у области рада државних службеника, дефинише се минимум стандарда основних права на рад, као што је: право на удруживање, право на организовање, колективно преговарање, једнакост у запошљавању и једнак третман, услови рада и друга питања. Конвенције којима се утврђују стандарди и дефинишу одређена решења у области принципа рада државне управе су: Конвенција о слободи удруживања и заштити права на организовање,<sup>15</sup> Кон-

<sup>12</sup> Исто, стр. 51.

<sup>13</sup> United Nations: Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management: Human Resources for Effective Administration in a Globalized World, United Nation, 2005, p. 105.

<sup>14</sup> Department of Economic and Social Affairs: Unlocking the Human Potential for Public Sector performance, World Public Sector Report, 2005.

<sup>15</sup> Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, C87, 1948.

венција о праву на организовање и колективно преговарање,<sup>16</sup> Конвенција о политици запошљавања,<sup>17</sup> Конвенција о развоју људских ресурса,<sup>18</sup> Конвенција о дискриминацији у односу на запослење и занимање<sup>19</sup> и посебно значајна у овој области Конвенција бр. 151 о радним односима у јавним службама.<sup>20</sup> Ова Конвенција се примењује на сва лица запослена у јавној управи (*public authorities*), у мери у којој се повољније одредбе других међународних конвенција, на њихов статус неће примењивати. На статус функционера и највиших службеничких радних места, који доносе одлуке и обављају послове руковођења, примениће се одредбе националних закона и других прописа.<sup>21</sup>

Конвенцијом се регулишу бројна питања везана за статус јавних службеника. У том смислу, утврђује се заштита права на организовање јавних службеника (*protection of the right to organise*), те њихове организације имају потпуну самосталност у раду и заштиту од утицаја и мешања јавних власти на њихово оснивање, функционисање или управљање.<sup>22</sup> Када је реч о условима и процедури запошљавања у јавној управи, гарантује се право на преговарање представника организација јавних службеника са представницима јавних власти и коришћење других механизма који ће представницима службеничких организација омогућити учешће у одређивању и дефинисању ових питања.<sup>23</sup> Јавни службеници, као и сва друга лица у радном односу имају загарантована грађанска и политичка права која су основа остваривања слободе удруживања и везана само за обавезе које произлазе из њиховог статуса и природу њихових послова. Република Србија није ратификовала ову конвенцију.<sup>24</sup>

Конвенцијом о развоју људских ресурса државе чланице се обавезују да усвоје и развијају свеобухватне и усклађене политике и програме стручног усавршавања у складу са потребама радних места, а посебно се истиче значај стручног усавршавања запослених у јавној управи (*public employment services*).<sup>25</sup> Политика и програм стручног усавршавања мора бити у складу са потребама радних места, нивоом економског, социјалног и културног развоја и односа развоја људских ресурса и других друштвених, економских и културних циљева

<sup>16</sup> Right to Organise and Collective Bargaining Convention, C98, 1949.

<sup>17</sup> Employment Policy Convention, C122, 1965.

<sup>18</sup> Human Resources Development Convention, C142, 1975.

<sup>19</sup> C 111 Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958.

<sup>20</sup> Labour Relations (Public Service) Convention C151, усвојена 27. јуна 1978. године.

Видети: <http://www.ilo.org/ilolex/english/cvlist.htm>

<sup>21</sup> Такође, примена гаранција предвиђених Конвенцијом за припаднике полиције и војске се одређује националним законодавством. Члан 1. Конвенције о радним односима у јавним службама. Видети: Betten, L., *International Labour Law, Selected issues*, Kluwer 1993, Deventer, Boston.

<sup>22</sup> Видети: Betten, L., *International Labour Law, Selected issues*, Kluwer 1993, Deventer, Boston; одељак II члан 4–5 Конвенције.

<sup>23</sup> Видети: одељак IV члан 7. Конвенције.

<sup>24</sup> Конвенција има обавезујући карактер само за земље чланице чије су ратификације регистроване у Генералном директорату МОП-а.

<sup>25</sup> C142 Human Resources Development Convention, 1975.

уз примену метода и техника које одговарају националном контексту.<sup>26</sup> Основни циљ спровођења програма стручног усавршавања је развој стручних способности запослених и индивидуални или колективни утицај на радно и социјално окружење. Стога, у складу са одредбама Конвенције, програми ће подстаћи и омогућити свим запосленима да на једнакој основи, без дискриминације, развију и користе своје радне способности на најбољи начин у складу са личним и организационим циљевима. Свака земља чланица мора развити отворен, флексибилан систем образовања и стручног усавршавања, без обзира на то да ли је у питању систем формалног образовања или други. Такође, установљава се обавеза информисања јавности о могућности запошљавања, актуелној ситуацији, програмима стручног усавршавања и оспособљавања, могућностима напредовања, условима рада, безбедности на раду и другим питањима у различитим областима.<sup>27</sup> Политика и програм стручног усавршавања и оспособљавања запослених се мора формулисати и имплементирати у сарадњи послодаваца и представника (организација) запослених и у складу са националним прописима и праксом, уз учешће свих заинтересованих субјеката.<sup>28</sup>

У складу са Конвенцијом о политици запошљавања, ради стимулације економског развоја и побољшања животног стандарда, земље чланице морају спроводити активну политику с циљем промовисања, пуног, продуктивног и слободног запошљавања.<sup>29</sup> Конвенцијом се гарантује слободан избор запослења и могућност да запослени користе своје вештине и способности у оквиру одговарајућих радних места, без обзира на расу, религију, пол, политичко мишљење, националност или социјално порекло. Стога је од изузетне важности учешће представника послодаваца и запослених у формулисању и спровођењу политике запошљавања и остваривање њихове пуне сарадње.<sup>30</sup>

У контексту дефинисања и усвајања европских управних стандарда, указаћемо и на одредбе Конвенције о дискриминацији у односу на запослење и занимање, будући да је забрана дискриминације запослених један од основних принципа службеничких система. У смислу ове конвенције, под дискриминацијом се подразумева „свако прављење разлике, искључење или давање првенства на основу расе, боје коже, пола, вере, политичког уверења, националног или социјалног порекла, које има за последицу укидање или нарушавање једнаких могућности или третмана у запошљавању.“<sup>31</sup> Земље чланице које обавезује ова конвенција, обавезне су да уз помоћ метода примерених националним условима и пракси, дефинишу и спроводе

<sup>26</sup> Видети: члан 1. Конвенције.

<sup>27</sup> Информације би требало да садрже податке у вези са општим питањима колективних уговора и правима и обавезама из радног односа, у складу са националним законодавством и праксом. Видети: члан 2–4 Конвенције.

<sup>28</sup> Видети члан 5. Конвенције.

<sup>29</sup> С 122, Employment Policy Convention, 1964.

<sup>30</sup> Видети: члан 3. Конвенције.

<sup>31</sup> Видети: члан 1. Конвенције.

политику запошљавања засновану на једнаким могућностима и третману кандидата, с циљем отклањања сваке дискриминације у том смислу.

### Административни стандарди Савета Европе

Осим управних стандарда које је дефинисала Европска унија и међународне организације, потребно је указати на стандарде рада управе који су дефинисани од стране Савета Европе. У овом смислу, указујемо на значај Препоруке бр. 6 Комитета министара земаља чланица Савета Европе,<sup>32</sup> која је настала као финални резултат рада Групе за управно право (*The Project Group on Administrative Law – CJ-DA*) у оквиру Комитета за правну сарадњу Савета Европе (*The European Committee on Legal Co-operation – CDCJ*).<sup>33</sup> На овај начин се успоставља европска димензија државне управе и постојање заједничких вредности у земљама чланицама Савета Европе. Ипак, Препоруком се указује на то да националне управе својим прописима и у пракси усвајају дефинисане принципе, али је државама чланицама остављена слобода да одлуче на који начин ће их применити.

Када је реч о примени Препоруке, њене одредбе се примењују на статус јавних службеника – запослених у државним органима и државним агенцијама, осим изабраних лица и одређених категорија запослених чији се положај регулише посебним прописима (припадници полиције, војске итд.). Осим наведене препоруке, Савет Европе је, такође, усвојио Препоруку о

---

<sup>32</sup> Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 24 February 2000 at the 699<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies).

<sup>33</sup> Рад Групе је био подстакнут двама препорукама – Препоруком 1303 Скупштинског већа, из 1996. године (Parliamentary Assembly Recommendation 1303), којом је на другом самиту предложено од стране шефова држава и влада Савета Европе да Комитет министара дефинише (европске) правне инструменте за регулисање положаја државних службеника и Препоруком о државним службеницима 1322 из 1997. године (Parliamentary Assembly Recommendation on civil service 1322), којом се Комитет министара Савета Европе позива да у свој међународни програм рада укључи активности у вези са општим (европским) принципима рада државних службеника. Тако је Препорука бр. 1322 била резултат два састанка организованих од стране Скупштинског већа у Порторожу, 1994. године и у Женеви, 1995. године, којима су присуствовали чланови парламента, запослени у државној управи, стручњаци и представници међународних организација који се баве питањима у вези са улогом и структуром државне управе у демократским државама. Комитет министара је доделио специфичне захтеве Групи за управно право у оквиру Комитета за правну сарадњу да установи који општи принципи карактеришу запошљавање, обучавање, етику и правни положај државних и јавних службеника у европским државама, да предложи мере за јачање ефикасности у раду управе и где је потребно, обезбеди реформу државне управе у складу са потребама грађана и евентуално припреми препоруке које ће усвојити Комитет министара. С циљем реализације ових задатака, Пројектна група је припремила прелиминарни нацрт препоруке о статусу јавних службеника у европским земљама за земље чланице, на основу елемената извештаја о којима је постигнут консензус. На основу извештаја, Пројектна група је била подстакнута да Препоруком дефинише принципе добре праксе као смернице за рад државних службеника, усвајање законодавног оквира и друге активности.

коришћењу дискреционог овлашћења стране управних власти,<sup>34</sup> која садржи принципе рада добре ефикасне управе. Општи принципи рада управе се уобличавају националним прописима, а њихова примена је у надлежности релевантних националних институција (најчешће у надлежности владе).

Препоруком су установљени основни принципи запошљавања службеника – принцип једнаке доступности радних места у јавној управи који подупиरे принцип забране дискриминације и принцип запошљавања на основу заслуга, уз обезбеђење правичне процедуре спровођења јавног конкурса. У вези са наведеним принципима, процедура селекције и запошљавања мора бити „отворена и транспарентна уз јасно дефинисана правила“.<sup>35</sup> Сврха њиховог спровођења је избор најподеснијег кандидата за обављање послова одређеног радног места и испуњавање специфичних потреба органа. Поштовање утврђених процедура је од посебне важности, с циљем уклањања могућности доношења арбитрарних одлука и обезбеђења једнакости кандидата. Међутим, ово правило Препоруке се не односи на највиша (политичка) службеничка и друга радна места у државној управи, која се у већини земаља бирају на основу дискреционе оцене, а њихов мандат је најчешће ограничен трајањем мандата министра (државни секретари, саветници министра, помоћници министара, итд.). Национална законодавства могу предвидети правна средства против одлуке надлежних органа о избору кандидата, с циљем спречавања повреда принципа једнакости и заслуга. Такође, на овај начин се спречава манипулација при запошљавању у виду политизације и непотизма. У изборној процедури, мора бити обезбеђена заштита поверљивих информација, што је у складу са Конвенцијом о заштити појединаца у вези са аутоматском обрадом личних података, с циљем очувања приватности појединаца.<sup>36</sup>

Препоруком се нарочито истиче значај мобилности јавних службеника с циљем професионалног и ефикасног обављања послова, као и за саме службенике који променом радних места развијају своју каријеру. Питање мобилности службеника је нарочито релевантно када је реч о каријерним службеничким системима. Када је реч о напредовању, основни принцип напредовања на више радно место, или радно место са већим степеном одговорности, је принцип заслуга. Уз напредовање на више радно место (напредовање у функционалном смислу), државни службеници могу напредовати у виши платни разред (напредовање у финансијском смислу). Истакнут је значај оцењивања рада службеника као основа за напредовање, важност стручних испита, стручног усавршавања и других услова потребних за напредовање. Препоруком се изричито забрањује дискриминација у вези са запошљавањем, напредовањем и престанком радног односа у државној

---

<sup>34</sup> Recommendation No. R(80)2, Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative authorities.

<sup>35</sup> Одељак 5. Препоруке.

<sup>36</sup> The Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS 108, Art. 6).

управи, на основу различитих критеријума – година старости, пола, физичке неспособности, брачног статуса, сексуалне опредељености, расе, боје, етничког, националног и социјалног порекла, политичког или филозофског мишљења и религијског уверења.<sup>37</sup> Међутим, у појединим ситуацијама, позитивна дискриминација може бити оправдана, како би се обезбедила заштита појединих категорија лица (хендикепирана лица, лица одређеног пола или говорног подручја). Протоколом бр. 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, прописује се да јавне власти не смеју ни према коме вршити дискриминацију по било ком основу (полу, раси, боји коже, језику, вероисповести, политичком и другом уверењу, националном или друштвеном пореклу, повезаности са националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу).<sup>38</sup>

Како је истакнуто у Препоруци, иако државни службеници морају имати иста права као и други грађани, вршење послова од јавног значаја подразумева дефинисање одређених права и дужности службеника, законом и другим прописима.<sup>39</sup> Постоји неколико група права државних службеника – индивидуална права службеника (слобода изражавања), политичка права (учешће у политичком животу), колективна права (у вези са синдикалним организовањем), финансијска права (право на плату), социјална права (заштита у случају болести), као и специфична права службеника (напредовање, награђивање и стручно усавршавање). Поједина права (као што су право на политичко и синдикално организовање), према одредбама Препоруке, могу бити законом и другим прописима ограничена у мери у којој је то потребно ради ваљаног обављања јавних функција. У вези са уређењем ових права, решења у националним законодавствима се разликују – од потпуно слободног приступа до апсолутних забрана. Стога је препуштено државама чланицама да дефинишу „потребна“ ограничења у вези са овом категоријом права државних службеника и успоставе адекватну равнотежу. *Европском социјалном повељом* се прописује да право на штрајк не може бити ограничено, осим уколико је то дефинисано законом и неопходно демократском друштву с циљем заштите јавног интереса, националне безбедности, јавног здравља или морала.<sup>40</sup> Стога, „искључење категорије запослених из права на штрајк, на основу тога што су државни службеници, није у складу са Европском социјалном повељом. Заиста је тешко бранити становиште да штрајк једне категорије државних службеника угрожава право на слободу других, националну безбедност, јавне интересе, итд.“<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Одељак 9. Препоруке.

<sup>38</sup> Видети: члан 1. ст. 2. Протокола бр. 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, Рим, новембар, 2000. године, (*Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/03).

<sup>39</sup> Одељак 8. Препоруке.

<sup>40</sup> Видети: члан 31. Европске социјалне повеље.

<sup>41</sup> Видети: Betten, L., *International Labour Law, Selected issues*, Kluwer 1993, Deventer, Boston, p. 111.

Посебно право, предвиђено Препоруком се односи на право учешћа или консултације са службеницима (или њиховим представницима) у процесу доношења одлука у вези са организацијом, структуром и принципима рада службеника којима се уређује начин обављања јавних функција („заједничко управљање“ или *co-management*). Ово право подразумева и право службеника да буду информисани о одређеним аспектима рада управе (организацији, структури, радном времену, безбедности на раду, итд.). Награђивање државних службеника има важну улогу у остваривању организационих циљева. Незадовољавајући („непристојан“) ниво плате службеника може имати утицаја на корупцију или обављање послова који нису компатибилни са вршењем јавних послова. С циљем законитог и ефикасног обављања послова, као и спречавања сукоба интереса и корупције, службеницима се могу установити одређена ограничења у вези са обављањем или учествовањем у вршењу других активности. Обављање некомпатибилних активности је повезано са принципом неутралности, нивоом плате службеника, корупцијом и несхватањем разлике између приватног интереса службеника од јавног.

### **Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода и национални управни системи**

Све земље чланице Европске уније су потписале Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода<sup>42</sup> и у већини земаља је Конвенција инкорпорирана у домаћи правни систем.<sup>43</sup> Од држава чланица које ступају у чланство Савета Европе, захтева се да ратификују Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода.<sup>44</sup> Признавање Конвенције на овај начин, подразумева да се свако може позвати на њене одредбе пред домаћим судовима уколико је дошло до повреде права која произлазе из ње. Чак иако није уграђена у правни систем земље, државе чланице као и грађани су везани њеним одредбама, након што су исцрпљена правна средства у домаћем праву, те на основу Конвенције имају право жалбе пред Европским судом за људска права.<sup>45</sup> Државе чланице су не само потписале и ратификовале Конвенцију о заштити људских права и основних слобода, већ су прихватиле и посебан поступак који обезбеђује њену имплементацију и који укључује обавезну надлежност посебног правосудног органа.

Из начела обавезности Конвенције произлази да државе–потписнице, сваком ко је у њиховој надлежности гарантују права и слободе одређене одредбама Конвенције (право на живот, забрану мучења, забрану ропства и

<sup>42</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Council of Europe, Rome, 1950.

<sup>43</sup> У Великој Британији је инкорпорирана Актом о људским правима 1998. године, који је ступио на снагу 2000. године.

<sup>44</sup> Та чињеница указује на то колики је напредак остварио систем заштите људских права.

<sup>45</sup> Steiner, J., Woods, L., Twigg-Flesner, C., Textbook on EC Law, eighth edition, Oxford University Press, New York, 2003, p. 160.

принудног рада, право на слободу и безбедност, право на правично суђење, право на кажњавање само на основу закона, право на поштовање приватног и породичног живота, слободу мисли, савести и вероисповести, слободу изражавања, слободу окупљања и удруживања, право на склапање брака и право на ефикасно правно средство).<sup>46</sup> Лица овлашћена за покретање поступка пред Судом су појединац, невладина организација или група лица који тврде да су жртва повреде права установљеног Конвенцијом или протоколима уз Конвенцију. Извршење пресуда у државама чланицама Савета Европе, прати Комитет министара Савета Европе уз помоћ Генералног директората за људска права.

Најчешћи основ покретања поступка пред Европским судом за људска права од стране службеника националних администрација је повреда члана 6. Конвенције – права на правично суђење у разумном року (*right to a hearing within a reasonable time*).<sup>47</sup> У случају *Neigel v. France*,<sup>48</sup> Суд је истакао да се Конвенција у смислу повреде члана 6. не може применити, те да Европски суд за људска права није надлежан за то питање, будући да тужиоци (запослени службеници) учествују у вршењу јавних овлашћења.

У предмету *Vilho Eskelinen and others v. Finland*,<sup>49</sup> Суду су се обратили фински полицајци, који су пред домаћим правосуђем водили спор против своје државе и тражили заштиту на основу члана 6. Конвенције. Услед реорганизације Министарства унутрашњих послова, премештени су на друга радна места, а премештај није пратило повећање плате и накнада трошкова. С обзиром на то да Министарство финансија није било у могућности да обезбеди разлику у плати, те је одбило захтев Министарства унутрашњих послова, исцрпљене су могућности правне заштите пред управним органима и покренут је управни спор, пред првостепеним управним судом који је тужбу одбио и Врховним управним судом. Службеници су у тужби којом су се обратили Европском суду за људска права указали на повреду члана 6. Конвенције (трајање њиховог поступка – десет година и непоштовање *принципа саслушања странака* пред домаћим управним и судским органима). Истакли су да иако су полицијски службеници, послови које обављају и питање плата немају везе са вршењем јавних овлашћења. Питање плата се регулише правилима приватног права и износ плата се регулише колективним уговором између запослених и послодавца. Имајући у виду ранију судску праксу, судска заштита би била искључена, будући да није прављена разлика између радних места и природе послова који се обављају. Међутим, Суд је одступио од правила и изменио праксу уз образложење да су

<sup>46</sup> Видети: Д. Поповић, Европски суд за људска права (између 11. и 14. додатног протокола уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода), Службени гласник, 2008.

<sup>47</sup> Видети члан 6. Конвенције за заштиту људских права и основних слобода.

<sup>48</sup> *Neigel v. France* judgment of 17 March 1997, Reports of judgments and Decisions 1997-II, pp. 410–411, (43),

[http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=695903&portal\\_](http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=695903&portal_)

<sup>49</sup> *Vilho Eskelinen and others v. Finland*, Council of Europe, European Court of Human Rights, Grand Chamber, Application No. 63235/00, Judgment, Strasbourg, 19 April 2007.



ранија правила примењена сувише широко. Овај случај представља добар пример развоја прецедентног права Европског суда за људска права и усвајања концепта на основу кога ће се у сваком конкретном случају ценити да ли постоји вршење јавних овлашћења и каква је природа права и одговорности службеника. Стога, Суд је увео функционални критеријум који полази од природе обавеза и одговорности запослених. Суд је установио правило да се само на спорове између управних органа и запослених који учествују у вршењу јавних овлашћења не примењује члан 6. Конвенције. У конкретном случају финских полицијаца *Vilho Eskelinen and others v. Finland*, Суд је установио да су послови службеника чисто административног (техничког) карактера, без могућности учешћа у доношењу одлука или директног или индиректног вршења јавних овлашћења.

### Кодекс понашања јавних службеника Савета Европе у функцији борбе против корупције

Мора се указати на велики значај Кодекса понашања јавних службеника, који је усвојен од стране Комитета министара Савета Европе, 2000. године,<sup>50</sup> који представља извор тзв. меког права (*soft law*).<sup>51</sup> Савет Европе је одувек имао снажно интересовање и учешће у борби против корупције на међународном нивоу, имајући у виду да представља претњу за примену основних принципа који су дефинисани од стране ове организације – начело законитости, стабилности демократских институција, заштите људских права и социјалног и економског напретка. Комитет министара је на 554. заседању захтевао од Групе за борбу против корупције разматрање нацрта (Европског) кодекса јавних службеника. Ипак, с циљем истицања доприноса држава које нису чланице примени Програма за борбу против корупције, изостављен је термин „европски“.<sup>52</sup>

Препорука Комитета министара јасно указује на то да је усвајање Кодекса понашања јавних службеника ствар националног права и националних принципа јавне управе.<sup>53</sup> Кодексом се земље чланице позивају да промовишу

<sup>50</sup> *Codes of Conduct for Public Officials*, Recommendation Rec (2000) 10, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 of May 2000 and explanatory memorandum, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, Council of Europe, January 2001. Препоруке о правилима понашања државних службеника припремио је Комитет министара Савета Европе, од стране мултидисциплинарне групе за корупцију.

<sup>51</sup> Кодекси се усвајају у различитим областима, на нивоу националних система, у оквиру Савета Европе и Европске уније, на међународном плану.

<sup>52</sup> Група за борбу против корупције за управна и уставна питања је имала заседања неколико пута у периоду од 1997 до 1999. С циљем финалне израде нацрта Кодекса јавних службеника. Нацрт је одобрио Европски комитет за правну сарадњу, те је усвојен на пленарној седници у Стразбуру, 2000. године. Комитет министара Савета Европе је усвојио препоруке на 106. заседању у Стразбуру, и одобрио извештај, 11. маја 2000. године.

<sup>53</sup> *Codes of Conduct for Public Officials*, Recommendation Rec (2000) 10, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 11 of May 2000 and explanatory memorandum, Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, Council of Europe, January 2001.

принципе јавне управе и усвоје националне кодексе који се заснивају на Кодексу јавних службеника Савета Европе. Дефинисани стандарди понашања Савета Европе као и стандарди Европске уније се транспонују у националне професионалне кодексе. Иако је у препорукама истакнуто да би национални кодекси требало да буду засновани на усвојеном моделу Кодекса, такође је истакнуто да морају бити прилагођени околностима специфичних јавних администрација. Комитет министара учествује у праћењу примене препорука. У складу са чланом 2. Кодекса, сви јавни службеници имају обавезу поштовања правила Кодекса и поступања у складу са њима.<sup>54</sup>

Питању сукоба интереса се посвећује посебна пажња. Сукоб интереса се одређује као ситуација у којој јавни службеник има лични интерес који утиче на непристрасно и објективно обављање послова. Тако, у складу са Кодексом, лични (приватни) интерес подразумева било какву корист за њега, члана његове породице, блиског рођака, пријатеља или особе са којима су у пословним или политичким односима.<sup>55</sup> Полазећи од тога да је основни циљ очување поверења грађана у непристрасан рад управе, јавни службеници не смеју захтевати или примити поклоне или другу корист за себе, чланове своје породице, блиске рођаке и пријатеље или лица и организације са којима су или су били у пословним или политичким односима који могу утицати на непристрасно обављање послова или представљају врсту награде за обављене послове.<sup>56</sup> Од општег правила забране примања поклона, Кодекс је предвидео изузетке када је реч о поклонима мање вредности.<sup>57</sup> Свака земља мора установити критеријуме забране примања одређених поклона, а најчешће су то поклони мале вредности. Свака земља може прописати рестриктивније одредбе од оних садржаних у Кодексу. Кодексом је такође прописано периодично пријављивање личног или приватног интереса. Ова обавеза има превентивни карактер и важи за службенике на највишим руководећим местима. Периодично пријављивање интереса је од кључног значаја за ефективну примену ове мере, те се пријављивање не врши само приликом именовања на функцију већ у одређеним интервалима који су одређени националним прописима.

У вези са правилима о сукобу интереса, службеник не сме обављати какву активност или посао, који нису компатибилни са обављањем јавних послова. Када је реч о пословима или функцијама које се могу обављати независно од његовог службеног положаја, потребно је одобрење послодавца. Такође, службеник мора извести о чланству у асоцијацији или организацији, које би могло утицати на обављање јавних послова. Јавни службеници, такође морају водити рачуна о томе да њихове политичке активности или учествовање у политичким или јавним расправама не утиче на поверење грађана и послодавца или њихову способност за непристрасно и професионално

<sup>54</sup> Под „јавним службеницима“ у смислу Кодекса се подразумевају запослени у јавној управи.

<sup>55</sup> Члан 13. Кодекса.

<sup>56</sup> Члан 18. Кодекса.

<sup>57</sup> Под поклонима мање вредности се подразумевају календари, оловке мање вредности, пропагандни материјал, пристожни позиви на ручак или пиће.

обављање послова и да обављање јавних послова не буде коришћено у политичке сврхе. Стога, државни службеник мора прихватити ограничења везана за учествовање у политичким активностима, имајући у виду положај и природу послова које обављају. Такође, забрањује се злоупотреба службеног положаја, те у том смислу, јавни службеник не сме понудити или учинити какву корист у вези са службеним положајем, уколико није законом овлашћен на такве радње. Када је реч о дискреционом одлучивању, службеници морају поступати на основу закона и доносити одлуке непристрасно, а дискрециону оцену користити узимајући у обзир релевантне околности случаја. Свој положај, не смеју користити с циљем остваривања приватних интереса а обављање послова мора бити с циљем заштите и јачања интегритета и ефективности јавне службе. Термин „приватни интерес» је дефинисан чланом 13. Кодекса.<sup>58</sup> Када је реч о доступности службених информација, са једне стране, постоји обавеза давања службених информација али и потреба за заштитом поверљивих докумената (*necessary confidentiality*).<sup>59</sup> Кодекс садржи правило о заштити јавних средстава, те у овом смислу, приликом вршења службених овлашћења, средствима у јавној својини, и финансијским средствима службеници морају управљати на ефективан, ефикасан и економичан начин. Ова средства се не смеју користити у приватне сврхе.<sup>60</sup>

Кодексом се посебан значај придаје одговорности руководиоца, те јавни службеник који има овлашћење да руководи и прати рад службеника, своја овлашћења мора вршити у складу са политиком и циљевима рада органа. Руководиоци су одговорни за радње или пропусте службеника који нису у складу са политиком и циљевима рада или уколико не предузму потребне радње да спрече пропусте. Такође, службеници на руководећим позицијама морају предузети одговарајуће мере да спрече корупцију у вези са обављањем послова. Ове мере се односе на обезбеђење ефикасне примене прописа, адекватног образовања и обуке, указивање на финансијске проблеме запосленима и пружањем својим радом и залагањем добар пример запосленима.

Национални управни органи (Министарство за државну управу или други надлежни орган) морају пратити и надгледати примену правила Кодекса. Обезбеђење институционалне потпоре за развој етике је од изузетне важности. „Хармонизација са европским стандардима подразумева усклађеност права и праксе. Уколико изостане одговарајућа пракса (примена санкција за повреде

<sup>58</sup> Државе чланице морају саме дефинисати термин „незаконита корист“ (*undue advantage*). Треба истаћи да је потребно овај појам тумачити у ширем смислу, не само као добијање користи, већ и избегавање каквих непристојних понуда – материјалног или нематеријалног карактера. Примери незаконите користи су давање новца, позајмице, одмора, хране и пића, боље могућности за развој каријере, брже решавање случаја, итд.

<sup>59</sup> Термин *necessary confidentiality* се мора тумачити флексибилно према контексту сваке државе чланице и законским правилима о доступности поверљивих информација.

<sup>60</sup> Под овим се подразумева неовлашћено коришћење службених возила за приватне сврхе, коришћење телефона за приватне разговоре, захтевање од секретарица поступање које није у вези са службеним овлашћењима.

кодекса понашања), кодекси понашања не могу постићи свој циљ – етику рада као битан елемент морализовања друштвених односа.<sup>61</sup>

### Европски кодекс полицијске етике

Европски кодекс полицијске етике има за циљ да обезбеди скуп принципа и смерница за опште циљеве, функционисање и контролу полиције, као посебне области рада управе.<sup>62</sup> Полази од општих принципа који су утврђени међународним и другим актима. Одредбе Европског кодекса полицијске етике обезбеђују основу за поступање полиције у савременом демократском друштву. Кодексом се успостављају заједнички европски принципи и смернице за опште циљеве, рад и одговорност полиције за заштиту безбедности и права појединца у демократским друштвима и у складу са владавином права. Заједничким стандардима се постављају основе за етичке норме и развијају кључни концепти рада полиције – објективност, професионализам, лојалност и сл. Такође, успостављање заједничких стандарда доприноси јачању поверења јавности у рад полиције и развоју сарадње са грађанима и другим субјектима.

Циљ Кодекса је да дефинише захтеве и решења која се могу применити у полицији, озбиљне и деликатне задатке спречавања и откривања криминала и одржавања реда и мира у демократском друштву.<sup>63, 64</sup> Успостављање заједничких стандарда је од великог значаја за спровођење реформе полиције као дела ширег процеса развоја демократских принципа – владавине права и заштите људских права у јавној администрацији. Кодексом су као главни циљеви полиције дефинисани: одржавање јавног мира, закона и реда у друштву, заштита и поштовање основних личних права и слобода (нарочито садржаних у Европској конвенцији о људским правима), превенција криминала и борба против криминала, откривање криминала, као и пружање помоћи и услужних функција грађанству. Европски кодекс полази од начела Европске конвенције о људским правима с циљем обезбеђења примене принципа функционисања полиције у демократским друштвима.

У складу са чланом 18. Европског кодекса полицијске етике, полиција мора бити организована на начин који промовише добре односе полиције и грађанства и ефикасну сарадњу са другим органима, локалним заједницама, невладиним организацијама и осталим представницима грађанства. Стога је од кључног значаја успостављање добрих односа и сарадње са грађанима, као

<sup>61</sup> Лубарда, Б., Кодекс професионалног и етичког понашања као извор (радног) права, *Право и привреда: Часопис за привредноправну теорију и праксу*, бр. 5/8, 2009, стр. 649–661.

<sup>62</sup> Европски кодекс полицијске етике – Препорука (2001)10, коју је усвојио Комитет министара Савета Европе, 19. септембар 2001. године.

<sup>63</sup> Видети: Европски кодекс полицијске етике.

<sup>64</sup> Препоруке су сачињене са аспекта да постоје велике разлике међу државама чланицама у погледу извршавања полицијских задатака као и статуса и организације полиције и оперативних метода. Ипак, циљеви полиције и проблеми са којима се суочава имају сличности.

и висок степен поверења, на шта у великој мери утиче висок ниво професионализма у полицији и развој полиције у транспарентан орган јавне службе. Јавност би требало да доживљава полицију као службу која јој стоји на располагању, а мање као орган који спроводи силу.

Европски кодекс полицијске етике имплементиран је и у нашем правном систему.<sup>65</sup> Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције је базирано на принципима Европског кодекса полиције.<sup>66</sup> Доношењем Упутства, наша земља је испунила један од европских стандарда који се односе на професионалан рад полиције. Упутство је засновано на највишим стандардима полицијског рада, те је од изузетне важности јачање одговорности полиције према јавности, односно грађанима. Тако, у складу са Упутством о полицијској етици и начину обављања послова полиције, уводе се објективне процедуре запошљавања и селекције кандидата. У складу са чланом 22. Кодекса, припадници полиције биће регрутовани на основу личних квалификација и искуства, који одговарају задацима полиције. С циљем избора одговарајућих кандидата за полицију, процес селекције би требало да буде базиран на објективним критеријумима, што се односи на радно искуство, односно професионалне квалификације, као и личне вештине кандидата. Стога је од изузетног значаја за професионалан рад полиције спровођење процедура запошљавања на објективан и недискриминаторски начин уз примену савремених метода тестирања кандидата. У складу са чланом 25. Кодекса, процедуре регрутовања ће се базирати на објективним и недискриминаторним основама, а уследиће након потребног тестирања кандидата. Уз то, политика запошљавања мора бити таква да се регрутују мушкарци и жене из различитих друштвених група, укључујући етничке мањинске групе, са крајњим циљем да припадници полиције одсликавају структуру друштва коме служе.

Када је реч о стручном усавршавању запослених у полицији, Кодекс посебну пажњу посвећује развоју стручних квалификација припадника полиције и развоју демократских вредности у друштву, те садржи одредбе о видовима обуке,<sup>67</sup> садржају, као и циљевима.<sup>68</sup> Упутством је прописано да је дужност припадника полиције да током рада развијају своје личне способности као и личне способности за разумевање друштва коме служе.<sup>69</sup> На овај начин, стручним усавршавањем, заснованим на вредностима демократије, владавине права и заштити људских права, припадници полиције развијају способности за извршавање задатака полиције. У вези са тим, такође је прописано да опште полицијско образовање мора бити

<sup>65</sup> *Полицијска етика*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2003; *Уводни коментар за Закон о полицији са регистром појмова*, ИПД Јустинијан, Београд, 2005, стр. 100.

<sup>66</sup> Видети: Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције (*Службени гласник РС*, бр. 41/03).

<sup>67</sup> Кодексом се уводи принцип да би запослени у полицији требало да заврше општу обуку и да би општа обука требало да буде праћена специјализованом обуком.

<sup>68</sup> Члан 26–30. Кодекса.

<sup>69</sup> Видети: члан 28. Упутства.

оријентисано и отворено ка друштву. Отвореност према друштву током обуке је претпоставка да запослени у полицији буду ближи грађанима и друштвеној стварности. Прописи, међутим, сами по себи не гарантују и ефикасну примену, те је неопходно успостављање механизма примене прописа и развој савремених принципа руковођења у полицијској организацији, као и обучавање запослених, а нарочито руководећег кадра.

### Закључак

Велики утицај и допринос успостављању и развоју професионалних управних система, осим Европске уније, имају међународне и регионалне организације, од којих је најзначајнија Савет Европе. многобројним актима (конвенцијама, препорукама, кодексима и другим актима) је указано на потребу реформе управе. Посебно се истичу напори Организације уједињених нација да својим актима промовише развој и професионализацију управе и јак утицај Међународне организације рада у овој области. Конвенцијама и препорукама ове организације, истиче се важност развоја управних система и промовише јачање капацитета као кључни фактор за квалитетан и успешан рад управе. Дефинисани су основни принципи рада – начело законитости (владавине права), одговорности, професионализам, једнаке могућности за све, принцип заслуга, стручно усавршавање, транспарентност, ефикасност, ефективност, етичност. Посебно је значајна Конвенција МОП-а бр. 151. о радним односима у јавним службама, којом се регулишу бројна питања везана за начела рада јавних службеника.

Осим стандарда рада управе који су успостављени актима и конвенцијама међународних организација, од изузетног значаја су административни стандарди које дефинише Савет Европе. Савет Европе је дефинисао основне стандарде добре управне праксе и кључне принципе управног поступка. Имајући у виду да су све земље чланице Европске уније потписале Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и у већини земаља је Конвенција инкорпорирана у домаћи правни систем, државе чланице и грађани су везани њеним одредбама и имају право жалбе пред Европским судом за људска права. Најчешћи основ покретања поступка пред Европским судом за људска права од стране службеника националних администрација је повреда члана 6. Конвенције – права на правично суђење у разумном року.

Савет Европе је препорукама, као и Кодексом понашања јавних службеника дефинисао стандарде развоја добре праксе и правила понашања државних службеника, као и начела рада и вредности које запослени у државној и јавној управи морају поштовати. Кодексом Савета Европе се дефинишу основни принципи рада јавне управе, као што су начело законитости, транспарентности, ефикасности, поверљивости информација, личне одговорности и самосталног рада, правичног поступања и интегритета и професионалног стручног усавршавања. Кодекс регулише специфична питања, као што је сукоб интереса, учествовање у политичким активностима,

заштита приватности, примање поклона, злоупотреба службеног положаја, коришћење јавних средстава, одговорност руководиоца, лични интегритет, селекција и запошљавање, престанак радног односа, праћење поштовања Кодекса и друга питања.

Полиција је посебна област рада управе, чији је фундаментални циљ заштита и одбрана људских права. Обезбеђење људских права гарантује успостављање равнотеже између права појединаца и друштва. Полиција која је способна да грађанима и заједници пружи безбедност, уз поштовање људских права, циљ је спровођења промена у полицији. Неопходно је развијање механизма примене усвојених стандарда, мењање и развој организационе културе, свести и ставова запослених, као и њихових стручних способности и начина рада. Усвајање и примена европских стандарда рада полиције, поспешује остваривање основних циљева и задатака полиције и унапредити положај запослених у полицији, што представља основу професионалног развоја ове управне области. Европска правила полицијске етике која су усвојена домаћим прописима не гарантују сама по себи и њихову примену, те је потребно успоставити механизме примене усвојених стандарда, јачати организационе капацитете и развијати стручне способности и начин рада запослених.

Напори усмерени на увођење и примену савремених стандарда и принципа, као и рад на професионализацији административних структура показује да ли смо на добром путу приближавања европским токовима. Успостављање ефикасних и кохерентних управних система не може бити брз процес. Неопходна су даља преиспитивања законодавног оквира и унапређење управне праксе на нивоу целог система државне и јавне управе.





## ОСТВАРИВАЊЕ ЉУДСКИХ ПРАВА У УСЛОВИМА ВАНРЕДНОГ СТАЊА

мр Драгутин Аврамовић

**Сажетак:** Живот сваке државе у себи носи могућност наступања изузетних ситуација које привремено онемогућавају нормално функционисање уставног поретка. Када је угрожен сам опстанак државе и друштва, проглашава се ванредно стање. У таквим околностима нужно долази до извесног поремећаја поделе власти, при чему се највећи део овлашћења концентрише у рукама егzekутиве, првенствено због могућности брзог и ефикасног деловања. Услед тога је неопходно нагласити и компоненту привремености, како оваква нередовна ситуација не би прерасла у правило и увела државу у трајно ванредно стање, а правну државу изобличила у диктаторски режим. Увођење ванредног стања искључиво служи превазилажењу кризних периода и чим нестану разлози који су узроковали угроженост државног живота, привремено суспендовани правни прописи морају аутоматски вратити своју правну важност. Бројне злоупотребе овог института, како историјске, тако и данашње, отварају питање начина, механизма и метода контроле надлежних органа у ванредним ситуацијама, када је на удару најрањивији постулат правне државе – људска права. Институт ванредног стања ствара бројне контроверзе, а најделикатнији проблем се огледа у судару две врхунске вредности. С једне стране стоји прагматична потреба очувања колективног циља – спасавања државе, док је с друге стране неопходно суспендовати, привремено скинути уставноправну заштиту са неприкосновених људских права. Пре детаљнијег испитивања стања људских права, неопходно је сагледати корене, природу и развој саме установе ванредног стања, те стога аутор прати развој овог института како у пракси, тако и у теорији, од римске диктатуре до савремених начина конституционализације. С обзиром на значај и деликатност ситуација у којима се уводи стање нужде и ограничавају људска права, ова питања су делимично издигнута и на наднационални ниво. Међународни акти који дотичу ову тему првенствено имају своју улогу у заштити људских права, као што су на пример Европска конвенција о људским правима,

Међународни пакт о грађанским и политичким правима. Зато се овде испитују основни елементи везани за међународну регулативу дерогације људских права у ванредним приликама. Након тога, аутор врши упоредно правну анализу уставних одредаба једног броја држава, првенствено нашег региона, везаних за третман људских права у случају ванредног стања. Аутор закључује да једино адекватна конституционализација овог питања у унутрашњем правном поретку држава може бити гарант да људска права и у оваквим изузетним околностима неће бити у недозвољеној мери ограничена.

**Кључне речи:** ванредно стање, људска права, међународни механизми заштите.

Ванредно стање је нередовна, изузетна ситуација, која може задесити сваку државу и привремено онемогућити нормално функционисање уставног поретка, услед околности које се не могу предвидети, а које нарушавају основне вредности у друштву. Таква ситуација, када је угрожен сам опстанак државе и друштва, нужно изискује одређени вид концентрације власти, првенствено због потребе за брзином реаговања у таквим околностима. Циљ његовог увођења је превасходно превазилажење кризе, због чега оно не сме прерасти у трајно стање. Честе злоупотребе овог института отварају питање начина, механизма и метода контроле надлежних органа у ванредним ситуацијама, јер тада лако може доћи до нарушавања основних слобода и права грађана.

Пут који је ова институција превалила од римског, једноставно формулисаног принципа *salus populi, suprema lex*, до софистицираних уставноправних одређења у правној држави савременог доба, непрестано је водио кроз апорични судар две врхунске вредности. С једне стране су стајале легитимне и насушне потребе да се у деликатним ситуацијама спасавају друштво и држава, а с друге, неопходност да се зарад тога жртвују принцип легалитета и неприкосновене слободе и права грађана, који у редовним околностима представљају врхунски императив, *conditio sine qua non* владавине права и правне државе.<sup>1</sup> „Пробајмо да замислимо теорију о правима као слику једног малог острва које са свих страна заплускују воде океана. Ово острво се састоји од принципа који леже у основи појединачних права, а вода је сачињена од колективних, утилитарних циљева и политика. Однос воде и копна се стално мења у зависности од плиме и осеке, али у нормалним условима то су предвидљиве и небитне промене (...) У мирним

---

<sup>1</sup> „Поредок једне правне државе мора произиласити из демократије, из система људских слобода и права. Онда када политика постане самовољна и отуђена, када се снагом своје моћи и диктата наметне праву и правном поретку, тада правни поредак губи и легалност. Улази се тада на просторе политичке целисходности, где доминира или револуционарна свест или политичка оданост, и ту отпочиње агонија права, а настаје антиправна држава“, Перовић, С., *Људска права и судијска независност*, Београд 1998, стр. 96.

временима, током сунчаних дана, та разлика је веома јасна и промене нису велике. Међутим, током бурних периода великих невремена, деси се да понекад вода потпуно покрије копно. То су, рецимо периоди рата и ургентних ситуација када се индивидуална људска права морају суспендовати зарад очувања колективног циља (заједничке државе). Тада се готово сва права морају суспрегнути, али не и укинути.<sup>2</sup> Да би се пришло детаљнијем испитивању стања људских права, неопходно је претходно сагледати корене, природу и развој саме установе ванредног стања.

Ако би се обриси овог института у античком грчком полису ипак оставили по страни, с обзиром на околност да поменуте установе само у неким елементима могу бити тек налик на одговоре које данас даје демократска држава у кризним ситуацијама, римска диктатура представља, не само по типу, него и по извесним појединачним одговорима и решењима, установу која је у умногome слична концепцији ванредног стања. Најзначајнији извор који нам открива постанак и особине римске диктатуре је Тит Ливије, римски историчар из времена Октавијана Августа, који је живео у годинама на прелому старе и нове ере.<sup>3</sup> То је било доба када је, уз силне потресе (Сулина диктатура, Катилинина завера, убиство Цезара, грађански ратови тријумвира), Римска република проживљавала последње дане и када се успостављао нови облик политичке власти – принципат, као прикривена монархија. Ливије је, при том, према мишљењу многих историчара, био један од ретких прилично објективних писаца, који је задржао извештајни степен независности чак и у односу на тек успостављеног принцепса, Октавијана Августа. То даје велики кредибилитет подацима које он преноси у вези са установом диктатуре, којој је и сам неколико пута био сведок. Диктатури се, у турбулентном времену у коме је Ливије провео већи део свог живота, прибегавало много пута (према неким мишљењима у скоро стотину случајева током римске историје), тако да су његова сведочења главни и најважнији релативно поуздан ослонац за савремена сазнања о овој римској установи. Додуше, ни сам Ливије није био у могућности да о коренима римске диктатуре каже нешто више, јер се и у његово време није поуздано знало када је први пут поменуто именовање диктатора нити ко је био први диктатор.<sup>4</sup> Али, када је у

<sup>2</sup> Бурковић, М., *Поредак, морал и људска права*, Београд, 2001, стр. 68.

<sup>3</sup> Ливије, Т., *Историја Рима од оснивања града*, Београд, 1991.

<sup>4</sup> *Ibid.*, II 18. Он само нагађа да је прва диктатура настала у време Латинског рата, када је запретила опасност опстанку Републике (око 500. године пре н. е.), а Дионисије Халикарнашки је везује за једну од побуна плебејаца против патриција због њихове презадужености. Познати романиста с краја XIX века, Теодор Momzen, сматра да је диктатура од почетка представљала саставни део републиканске политичке организације. О томе види ближе у: Вилемс, П., *Римско јавно право*, Београд 1898, стр. 285; Бујуклић, Ж., *Forum romanum*, Београд 2005, стр. 223. Упореди и: Чавошки, К., *Увод у право I*, Београд 1994, стр. 145. О Momzenовом виђењу концепта и правним особинама римске диктатуре, детаљно пише и Агамбен (Agamben, G., *State of Exception*, стр. 42–45), нарочито потенцирајући да Momzen инсистира на праву на самоодбрану државе, као довољном разлогу који оправдава диктатуру, односно квазидиктатуру, како он назива то стање у Риму (тај назив Агамбен сматра

питању диктатура ближа његовом времену, он нам даје довољно поузданих података за реконструисање њених правних особина.<sup>5</sup>

Да ли су испуњени услови и да ли постоји потреба за увођењем диктатуре установљавао је Сенат, који је једини био овлашћен да донесе „одлуку о крајњој опасности“ (*senatus consultum ultimum*). О разлозима за увођење диктатуре на једном месту Ливије сведочи крајње илустративно: „Држава је тако болесна да се не може опоравити уобичајеним лековима; диктатор треба да се побрине за државу и то тако да онај који крене да руши државни поредак увиди да диктатура не дозвољава право апела“.<sup>6</sup> Други чин у подели надлежности приликом увођења ове ванредне магистратуре припадао је конзулима. Због тога је одлуку Сената о потреби да се уведе диктатура пратила чувена формулација да се конзули постарају да држава не претрпи неку штету (*videant consules ne quid res publica detrimenti capiat*). Пошто Сенат пренесе на једног од двојице конзула овлашћење за одређивање личности диктатора, овлашћени конзул може да изабере за диктатора било ког римског грађанина који има право на стицање државних функција (*ius honorum*), мада је по правилу конзул одређивао лице које је сутерисао Сенат.<sup>7</sup>

Изабраном диктатору се предаје *imperium* законом који се посебно доноси за ту прилику, а његов мандат се везује за престанак опасности, односно испуњавање одређеног задатка. При том, мандат диктатора, тј. „ванредно стање“, не може трајати дуже од шест месеци, после чега је овај дужан да поднесе оставку. Изабрани диктатор „обједињава моћ коју имају два конзула“, како каже Цицерон, на славном месту у својим *Законима*, где и прокламује чувену идеју да је безбедност народа врховни закон.<sup>8</sup> Диктатура је имала карактер ванредне магистратуре и представљала је једину државну функцију која је била инокосна, док су све остале биле колективне (почев од два конзула, па надаље). Отуда је по многим обележјима римски диктатор имао елементе власти монарха, што је симболично означавао ритуал да су диктатора пратила 24 ликтора који носе пруже са забоденим секирама (*fascis cum securibus*), што по свој прилици представља реминисценцију на време римских краљева.<sup>9</sup> Због тога су историчари уочили и финесу између две врсте диктатора: *dictator optima lege* има власт која је у основи истог обима као власт некадашњих краљева, само што је она била привремена (а по правилу, постављали су се за вођење спољних ратова – *rei gerunde*, или ради умиривања

---

погрешним). При том је већ Момзен истицао да је такво стање ванправно, али да га надвладава право на самоодбрану (*Notwehrrecht*).

<sup>5</sup> Сви писци који помињу установу римске диктатуре заснивају своја сазнања на извештајима Тита Ливија, одн. историчарима који највећим делом интерпретирају Ливијеве податке. Види у: Фридрих, К., *Конституционална демократија* (поглавље „Уставна диктатура и овлашћења у ванредним ситуацијама“), Подгорица, 2005, стр. 462; Neumann, F., *The Democratic and the Authoritarian State*, Glecoe III, 1957, стр. 233, итд.

<sup>6</sup> Ливије, Т., *op. cit.*, III 20.

<sup>7</sup> Вилемс, П., *op. cit.*, стр. 286; Бујуклић, Ж., *op. cit.*, стр. 223.

<sup>8</sup> Цицерон, *Закони* III 3 (превод Бојана Шијачки-Маневић), Београд 2002.

<sup>9</sup> Бујуклић, Ж., *op. cit.*, стр. 224.

буна, завера и неслоге – *seditionis sedandae causa*), за разлику од друге врсте диктатора постављених за конкретне послове.<sup>10</sup> Власт диктатора је била неограничена у области војних, али и цивилних послова (*summum imperium*), тако да се није морао обазирати на „људска права“ која у редовним условима гарантује правни поредак. То се нарочито односи на право сваког грађанина да се обрати народу окупљеном на скупштинама с молбом да преиспитају одлуку магистрата донету у кривичном поступку (*provocatio ad populum*), као и на право вета плебејских трибуна. Диктатор је могао да суспендује поједине законе, али није могао да доноси нове. Ипак, снажан механизам одговорности није изостао: после завршетка мандата, диктатора је свако могао да тужи због злоупотребе положаја за време вршења ове функције.

Наравно, и у Риму су циљеви и дometи овако замишљене установе диктатуре у одређеним политичким околностима могли бити модификовани и злоупотребљени, као што је то понекад случај са стањем нужде и у савременим условима. Тако су Сула и Цезар били први који нису поштовали кључну особину ове установе – временску ограниченост мандата. Осим тога, за диктаторе нису били именовани на основу одлуке Сената, него изгласавањем посебног закона у скупштини, што је довело до тога да је привремено „ванредно стање“ претворено у редовно (*dictator perpetuus*), при чему су и по обиму њихова овлашћења превазилазила конзулска.<sup>11</sup> Због тога је, одмах после убиства Цезара 44. године пре н. е., диктатура укинута, али је утрла пут једном новом, прикривеном облику монархије – принципату и нестанку републике. Поред сенценцијске изреке *salus populi, suprema lex*, из овог времена потиче још једна максима, која у основи оправдава неопходност суспендовања редовног правног система у условима када (ратна) опасност то налаже. И њу је формулисао Цицерон, у говору *Pro Milone*, речима: *inter arma silent leges*.<sup>12</sup>

Већ и овако легитимичан приказ римске диктатуре и специфичних римских институција недвосмислено указује на то да је, макар на први поглед, она у многим елементима имала сличности са савременим ванредним стањем. Чавошки чак сматра да је римска диктатура не само прва, него „вероватно и најбоља правна установа примерена стању државне нужде“.<sup>13</sup> Због тога није чудо што скоро да нема теоретичара кога је занимало питање граница до којих може ићи стриктно поштовање закона, слобода и права која гарантује поредак, а да није додиривао или оцењивао ову римску установу – од Монтеस्कјеа и Русоа до Нојмана, Фридриха и низа других савремених аутора. „Признајем, ипак, да ме обичај најслободнијих народа који су икад постојали

<sup>10</sup> Друга врста диктатора (*dictator inminente iure*) се постављала када су то захтевале одређене конкретне прилике, али само за извесне административне или религијске послове и они су имали ограничен *imperium* само за круг послова за који су бирани. Види: Вилемс, П., *op. cit.*, стр. 288.

<sup>11</sup> Бујуклић, Ж., *op. cit.*, стр. 224.

<sup>12</sup> Cicero, *Pro Milone* 4, 10. Види: Цицерон, *Бесџа за Милона*, С. Карловић – Н. Сад 1998. Ово је један од ретких говора у коме Цицерон није тријумфовао, а изговорио га је с доста страха и узбуђења пред наоружаним војницима.

<sup>13</sup> Чавошки, К., *Увод у право I*, стр. 145.

учвршћује у уверењу да има случајева када је, на часак, преко лица слободе потребно пребацивати вео, као што се прекривају кипови богова“, примећивао је већ Монтескје.<sup>14</sup> „Не ваља, дакле, тежити да се политичке установе учврсте толико да човек не буде у стању да спречи последице које отуда долазе“, писао је Русо инспирисан римским искуством.<sup>15</sup> „Изгледа пригодније да се римска диктатура (пре Суле) класификује не као диктатура у ужем смислу речи, него као један облик кризне владавине“, каже Нојман.<sup>16</sup> За Фридриха је, на основу поређења са средњовековним комесарима које су постављали владари, римски диктатор само „комесар са веома широким овлашћењима“.<sup>17</sup>

Свако изузетно стање представља институт који има дихотомну природу. Може се појмити у правном, али и у политичком смислу. „У ствари, ако су ванредне мере, које су својствене ванредном стању, плод кризних политичких периода, и ако их, због тога, треба разумети на политичком, а не на правном и уставном терену, оне се налазе у парадоксалној ситуацији да буду правне мере које се не могу разумети (додајмо у потпуности) с правног гледишта. Ванредно стање се тада показује као легална форма онога што не може имати легалну форму“.<sup>18</sup> Отуд се ванредне мере увек могу политички правдати, ако не и оправдати, али остаје отворено питање правне оправданости.<sup>19</sup> Ипак, иако се ванредним стањем у суштини врши суспензија уставноправног поретка, то нужно не мора довести до стања анархије и

<sup>14</sup> Монтескје, Ш., *О духу закона* XII 19, Београд 1989, I, стр. 224. Вреди навести текст целе главе 19 (који претходи цитираној реченици), у којој Монтескје говори о томе „како се у републици укида уживање слободе“. „У државама у којима се слобода највише цени, има закона који је одузимају једноме, да би је очували за све. Такви су у Енглеској закони о одузимању грађанских и часних права. Они одговарају оним атинским законима који су били управљени против неког појединца под условом да их изгласа шест хиљада грађана. Они одговарају и оним законима који су се у Риму издавали против појединих грађана, а звали су се привилегије. Доносили су се само на великим народним скупштинама. Али на ма који их начин народ доносио, Цицерон је захтевао да буду укинута јер се снага закона састоји само у томе што се он односи на све“.

<sup>15</sup> Русо, Ж. Ж., *Друштвени уговор* IV 6, Београд 1993, стр. 116. На том месту, у глави 6 коју посвећује диктатури, Русо даље каже: „Али само највеће опасности могу оправдати кварење јавног поретка, и света моћ закона треба да се обустави једино ако је у питању спас отаџбине. У тим ретким и очитим случајевима јавна безбедност се осигурава једним појединачним актом који старање о њој предаје у руке најдостојнијем“. Разматрање римске диктатуре у овој глави завршава општијим, прагматичним закључком: „Уосталом, ма какав био начин на који се то важно овлашћење даје, важно је да се његово трајање сведе на врло кратак рок, који никад не може да буде продужен. У кризама које изазивају његово увођење, држава брзо пропада или се спасава; а када хитна потреба прође, диктатура постаје тиранска или ташта“. О Русоовој теорији базираној на друштвеном уговору и његовом поимању природног права види ближе у: Г. Вукадиновић, *Жан Жак Русо и природно право*, Нови Сад 2005.

<sup>16</sup> Neumann, F., *op. cit.*, стр. 233.

<sup>17</sup> Фридрих, К., *op. cit.*, стр. 463.

<sup>18</sup> Агамбен, Ђ., „Ванредно стање“, *Нова српска политичка мисао* 1–4/05, стр. 135–136.

<sup>19</sup> Речима Бребана, у изузетним околностима „легалитет мора да ‘оде на одмор’, макар и привремено“, Бребан, Г., *Административно право Француске*, Београд – Подгорица 2002, стр. 213.

аномије.<sup>20</sup> Унапред предвиђено и обимније ванредно законодавство,<sup>21</sup> као и ограничено трајање ванредног стања, били би добар пут да овај институт добије потпунији правни оквир.<sup>22</sup>

Нарочито треба нагласити значај компоненте привремености. Дакле, ако ванредно стање служи искључиво превазилажењу кризе која може задесити сваку државу, чим нестану разлози који су узроковали угроженост државног живота, привремено суспендовани правни прописи аутоматски враћају своју правну важност.<sup>23</sup> Али, уколико ванредно стање постане правило и прерасте у трајно, долази до изопачавања, а потом и до потпуне суспензије уставног поретка, чиме принцип јединства власти постаје владајуће начело. Правна држава доживљава пораз *in toto*. Оваква дилема изискује избор мањег од два зла – ванредна ситуација која угрожава саму државу или давање широке дискреције органима који треба да реагују, уз стално претећу опасност могуће злоупотребе овлашћења. Зато неки аутори увођење ванредног стања сматрају „трагичном дилемом“ за демократска друштва, када настаје тензија између демократских вредности и неопходности одговора на ситуације нужде.<sup>24</sup> „Како да постигнемо дјелотворну, енергичну акцију владе, а опет да ограничимо моћ владиних тијела како би се спријечио успон деспотске концентрације моћи? Логично, то је парадокс, али у пракси је то учињено. Овај задатак захтијева од човјека сву могућу мудрост. Награда је његово највеће достигнуће: слобода“.<sup>25</sup> Остаје само нада у *bona fides* надлежних органа да ће циљ бити легитиман односно да ће се концентрација

<sup>20</sup> Међутим, Мил ипак упозорава на потенцијалну могућност анархије: „Он дакле спада у ред оних мислилаца који сматрају да је друштво увек потенцијално у могућности да склизне у анархију и да стога свако либерално-демократско уређење мора да створи механизме ванредне (ауторитарне) политике који се у таквим тренуцима активирају, суспендују механизме редовног стања и свим средствима настоје да друштво врате у границе прихватљивог поретка. Мил, дакле, има врло разрађену теорију и о потенцијалном значају ауторитарне власти за модернизацију, и о ванредном стању као нужном средству политике“, Ђурковић, М., *Политичка мисао Дона Стјуарта Мила*, Београд 2006, стр. 34.

<sup>21</sup> С обзиром на чињеницу да је устав акт који регулише основе државно-правног поретка у редовним приликама, није основано очекивати да се њиме детаљно регулишу питања везана за ванредне прилике у којима се држава може наћи, него се то по правилу препушта нижим правним актима.

<sup>22</sup> „Већи број савремених устава прописује у самом уставу на који начин ће функционисати уставни систем у ванредним приликама. Смисао ових одредаба („клаузуле рестрикције“ или „клаузуле нужде“) и циљ због којег се уносе у устав може се потражити у настојању уставотворца да и када наступе поремећаји у уставном систему, устав очува своју основну улогу: да буде чувар и јемац слобода и права грађана и да ограничи арбитрарност органа власти прописујући њихову надлежност и подвргавајући контроли њено вршење“, Пајванчић, М., „Доношење одлуке о увођењу ванредног стања“, стр. 3.

<sup>23</sup> Зато се у Француској стање нужде ограничава највише на 12 дана без одлуке Парламента (члан 36. Устава Пете републике, према коме Савет министара може увести опасно стање само у трајању до 12 дана, док је за његово продужење неопходна сагласност Парламента), као што се то чини и у уставима многих других држава.

<sup>24</sup> Види Gross, O., Aoláin, F., *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge 2006, pp. 7.

<sup>25</sup> Фридрих, К., *op. cit.*, стр. 481.

овлашћења употребити за одбрану, а не за разарање уставног поретка и да неће постојати тенденција прерастања изузетног стања у латентно, перманентно стање.<sup>26</sup> Ослонац за такав став се може потражити у теорији о забрани злоупотребе права, која се с терена приватног права преселила и у област јавног права.<sup>27</sup>

Најпознатији политички теоретичар који се бавио овим питањем је Шмит.<sup>28</sup> Он истиче значај политичког у односу на правно, значај одлуке у односу на норму, значај непријатеља у односу на пријатеља, значај ванредног стања у односу на редовно стање. У једном од својих најзначајнијих радова – *Појам политичког*, Шмит ставља у однос, чак у извесној мери и изједначава појам политике с појмом државе. Он такође истиче неопходност специфичног политичког разликовања пријатеља и непријатеља, с тим што сматра да је непријатељ само јавни непријатељ (*hostis*, а не и *inimicus*). Сматра да, уколико би то разликовање нестало, не би више било ни политике ни државе. Државу третира као политичко јединство, које на основу сопствене одлуке одређује непријатеља и бори се против њега, односно она једино поседује *ius belli*. Слично Хобсу, он поима природно стање као *bellum omnium contra omnes*, те човека види као опасно биће, с том разликом што он природно стање третира као рат међу групама, а не индивидуама. Од поданика – грађана, очекује у

<sup>26</sup> Схватајући неопходност доделе широких овлашћења државним органима у ванредним ситуацијама Јеринг истиче: „Али, државна власт... мора да остварује право не ради себе саме, него ради друштва, и као што лађар баца товар преко оgrade када је у питању спасавање брода или посаде, тако и државна власт то сме и треба да учини са законом, ако је то једини пут да се друштво сачува од тешке опасности. То су ‘спасоносна дела’, како их језик тачно назива, што је ознака која у себи садржи целу њихову теорију: и њихово оправдање и њихове претпоставке. Ма какву злочиначку игру да су с њима водили несавесни државници, и ма колико често да је благодет државе морала послужити само као изговор или плашт за апсолутистичку самовољу, у самом принципу се овлашћење државне власти за ове поступке може исто тако мало оспоравати, као и у горњем случају бродарево право да робу баца у море. Државна власт се у том случају служи *правом нужде*, које је дато *катастрофалним положајем (ванредним стањем)*, и оно не сме бити ускраћено, баш као ни приватном лицу – она не само што *сме* да га примени, него и *мора*. Али то двоје је условљено: она то *сме* онде где *мора*“; Јеринг, Р., *Циљ у праву*, Подгорица 1998, стр. 187.

<sup>27</sup> „У теорији се развила посебна врста злоупотребе права од стране државе и њених органа (*détournement de pouvoir*), која се назива ‘злоупотреба надлежности’, ‘злоупотреба службеног положаја’, ‘злоупотреба власти’, итд. Специфичност јавно-правних овлашћења (власти), подразумева то да се она морају вршити у одређеном циљу. Њихово вршење противно циљу због којег је признато овлашћење је недопуштено и представља злоупотребу. Предмет злоупотребе могу бити сва јавно-правна овлашћења“; Вукадиновић Г., Степанов, Р., *Теорија права I*, Петроваград, 2001, стр. 342–343.

<sup>28</sup> Занимљив податак о томе како се Шмит заинтересовао за проблематику ванредног стања преноси Лакестер Фулко у часопису *Quaderni costituzionali*, на основу разговора са Шмитом у време његове дубоке старости. Према том извору, Шмит је био рањен током Првог светског рата, па је добио посао у Општем баварском уреду у Минхену, у Канцеларији „П“, која се бавила проблемима штампе, политике и полиције. Тамо је био референт за опсадно стање, јер је Баварска у то време имала право да сама уводи ванредно стање, поред Пруске, чија је одлука важила за целу Немачку; види: Ланкестер, Ф., Правник сучен са самим собом, *Нова српска политичка мисао*, 1–4/05, стр. 33.



случају рата спремност на смрт, а одлазак у рат не сматра само нечасним поступањем као Хобс. На крају ове расправе закључује да је политика као судбина и да је ниједан човек не може избећи.

Своје дело *Политичка теологија*, у коме се понајвише бави ванредним стањем, Шмит започиње констатацијом да је „суверен онај ко одлучује о ванредном стању“. Проглашење ванредног стања, према његовом виђењу, поред објективне датости, подразумева и субјективни суд (одређени степен волунтаризма) о томе када је неопходно да се оно уведе.<sup>29</sup> Шмит због тога потенцира идеју да је онај ко одлучује о изузетку (стању нужде) истински суверен. „Он одлучује како о томе да ли постоји екстремни случај нужде, тако и о томе шта треба да се догоди да би се он отклонио. Он се налази изван нормално важећег правног поретка, а ипак му припада, јер је надлежан за одлуку о томе да ли устав *in toto* може да буде суспендован. Све тенденције развоја модерне правне државе иду ка томе да се суверен у том смислу уклони“.<sup>30</sup>

У правној држави то „уклањање суверена“ настоји се постићи расподелом надлежности између различитих органа и њиховом узајамном контролом приликом увођења ванредног стања. Правна држава такође тежи да што конкретније и детаљније опише случај када право само себе суспендује. Шмит наглашава да и кад ванредно стање наступи, држава и даље постоји, али се право повлачи. Ванредно стање се не може изједначити с анархијом, јер у правном смислу поредак још увек постоји, иако није правни поредак. У таквој ситуацији држава надвладава важеће правне норме. „Одлука се ослобађа од сваке нормативне везаности и у правном смислу постаје апсолутна. У ванредном случају држава суспендује право, на основу права самоодржања, како се каже... Упркос томе, и ванредан случај остаје приступачан правном сазнању, пошто оба елемента, норма и одлука, остају у оквиру правног“.<sup>31</sup> Из овога јасно произлази Шмитова неодољива жеља да овај институт остане у оквиру права, мада признаје да политичка компонента – одлука односи превагу над правним супстратом – нормом, јер она (одлука) по природи ствари и претходи норми.<sup>32</sup> Субјективни суд, волунтаризам суверена, утиче и на то када ће се ванредно стање укинути, а функционисање правног система консолидовати и нормализовати. Остаје отворено питање како прихватити Шмитову тврдњу о неспутаности суверенове воље. Суверенове руке остају потпуно незване. Тиме се долази до питања тзв. уставне диктатуре. При том

<sup>29</sup> „Одлука о изузетку, наиме, јесте одлука у еминентном смислу. Јер, општа норма, онако како је представљао нормално важећи правни пропис, никада не може да обухвати неки апсолутни изузетак, те стога не може ни да потпуно образложи одлуку да је дат прави случај изузетка“, Шмит, К., *Политичка теологија*. У: Баста, Д., *Норма и одлука*, стр. 91.

<sup>30</sup> *Ibid.*, стр. 92.

<sup>31</sup> *Ibid.*, стр. 94.

<sup>32</sup> „Но, видимо да за Шмита појам правног није могуће свести на закон као пуку норму која треба механички да се примењује, тј. на систем позитивног права. Закон или норма је само један елемент правног и то никако онај претежнији и важнији елемент. Норми свагда мора претходити одлука о конституисању поретка, односно одлука о успостављању оквира унутар којег норма треба да важи“, Цветићанин, Н., *Европска десница између мача и закона*, Београд 2004, стр. 195.

је Шмит разликовао тзв. комесаријалну диктатуру и суверену диктатуру, а та се разлика појављује као друго лице супротстављености између уставне диктатуре (која настоји да очува уставни поредак) и неуставне диктатуре (која настоји да га уклони).<sup>33</sup> Суверен – диктатор на извршан начин постаје Бог, јер би га покораване логици поретка спречавало да реагује у граничном случају. Трудећи се да останемо вредносно неутрални, не дајући предност ни норми ни одлуци, чини се да би се излаз из ове апорије, између осталог могао тражити у средњем решењу, које је још Јелинек понудио, о самообавезивању суверена, као његовој етичкој дужности.

Ако би после свега, уз све ризике, требало прићи некој теоријској дефиницији ванредног стања, чини се да је бољи пут онај који ће водити трагању ка његовим саставним елементима, него покушај хватања у мрежу неке дефиниције која тежи ка свеобухватности. Стога ћемо само покушати да разложимо овај институт на његове логичке елементе, остављајући тако простора за његову надоградњу, доживљавајући га као један правно отворен институт, како у теоријском, тако и у практичном смислу. Такво настојање води ка покушају нешто другачијег теоријског одређења ванредног стања, остајући на нивоу његових суштинских елемената, а то су:

- а) постојање околности – облик јавне опасности;
- б) природа околности – непредвиђене, изненадне;
- в) квалитет околности – онемогућавање нормалног функционисања државноправног поретка;
- г) заштитни објекат – уставни поредак;
- д) повреда заштитног објекта – реална или потенцијална;
- ђ) интензитет повреде – немогућност отклањања редовним уставним механизмима;
- е) субјект надлежности – стриктна одређеност;
- ж) мере субјекта надлежности – проширење овлашћења, ограничавање или суспензија људских права;
- з) циљ – превазилажење кризе и поновно нормално функционисање уставног поретка.

Чини се да би овакво разграничавање елемената дефиниције (али не и давање коначне дефиниције) могло олакшати разматрање сваког појединог аспекта института ванредног стања, а поготово питање његовог оцењивања у свакој појединачној ситуацији. Оно би на извршан начин, јасним нормирањем или бар објективизованим сагледавањем свих поменутих елемената, могло помоћи у разрешавању апорије према којој се, с једне стране, на изузетно стање гледа као на феномен који припада сфери правног поретка, који се из њега изводи и представља његов интегрални део (иако оно тај поредак суспендује) и супротног става, према коме је оно спољни, у основи политички, ванправни феномен, који извире из субјективног права државе на преживљавање. Можда је у овом часу најприхватљивији став Агамбена, да при дефинисању изузетног стања треба имати у виду да оно у суштини није ни

<sup>33</sup> Agamben, G., *State of Exception*, pp. 8.

унутрашњи ни спољашњи правни феномен (или, додајмо, да оно у ствари јесте и једно и друго), него да оно представља праг, једну индиферентну зону, где оно што је унутра или споља не искључује једно друго, него се замагљује и меша једно с другим. Суспендовање норме не значи њено укидање, па би због тога зона аномије коју оно установљава ипак била везана (или би, барем, могла бити везана) за правни поредак.<sup>34</sup> Међутим, ипак „...све оне земље у којима надвладава чулност над умношћу права, и које владавину права замењују владавином воље или самовоље неког 'власника времена'; дакле, где опортуност било које врсте (национална, класна, расна, верска, идеолошка) замењује легитимитет и легалитет права у толикој мери, да то постаје ноторни друштвени факт који прелази све границе друштвене толеранције, остварење људских права ту измиче пред силом антиправа. То би била, чини се, нека суштинска констатација која објашњава примену, и непримену људских права у савременом свету“.<sup>35</sup>

С обзиром на то да изузетно стање представља прилично неодређен појам, који обухвата велики број специфичних стања нужде у којима се једна држава може наћи, не чуди што не постоји већи број међународних одредби о том феномену, већ се нормирање, углавном, већим делом препушта унутрашњим актима сваке државе. Уосталом, то и јесте једно *par excellence* унутрашње питање. Али, у сваком случају: „Обзиром на значај слобода и права, њиховог статуса и заштите, један од основних и претходних критеријума који би уставотворци морали задовољити јесте транспарентност норми како оних којима се одређују слободе и права које се могу подвргнути рестриктивном режиму, тако и норми које одређују природу (карактер) сужавања. Јер, карактер сужавања у битноме одређује ширину и домет овлашћења државне власти.“<sup>36</sup>

Ипак, с обзиром на значај и деликатност ситуација у којима се уводи стање нужде и ограничавају људска права, ова питања су делимично издигнута и на наднационални ниво. Међународни акти који дотичу ову тему првенствено имају своју улогу у заштити људских права. Зато се и овде морају барем делимично испитати основни елементи везани за међународну регулативу дерогације људских права у ванредним приликама. Јер, унутрашња регулатива института изузетног стања предвиђеног у уставима највећег броја земаља, механизми контроле и заштите остваривања људских права и слобода, подвргнути су и супервизији међународних институција. Скоро све земље света су потписнице међународних конвенција које се односе на заштиту људских права и слобода.<sup>37</sup> Одредбе тих докумената обавезују уговорне стране да у само тачно утврђеним ситуацијама подвргну права и

<sup>34</sup> Види подробније: Agamben, G., *State of Exception*, стр. 23.

<sup>35</sup> Перовић, С., *op. cit.*, стр. 82.

<sup>36</sup> Чиплић, С., *Држава у ванредним приликама*, Нови Сад 1999, стр. 145.

<sup>37</sup> Некима од њих то, додуше, није сметња да изузетно стање продуже на више деценија, као што је то, на пример, случај у Сирији, где је оно на снази 45 година и поред непрестаних протеста и опомена међународних институција и невладиних организација попут *Amnesty International*, итд.

слободе одређеним ограничењима као и да их, сасвим изузетно, привремено ставе ван снаге. Међутим, како у упоредном уставном праву, тако и у међународним конвенцијама, најчешће постоји неколико основних, апсолутно заштићених људских права и слобода, чије вршење не може никада бити ограничено, а поготово не суспендовано.<sup>38</sup> Листа таквих права и слобода није идентична у свим документима и очигледно није коначна. Према садашњем стању ствари, такав третман имају најелементарнија права и слободе, као што су право на живот, забрана ропства и принудног рада, забрана мучења, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања, начело легалитета, презумпција невиности, слобода мисли, савести и вероисповести.

Тако, на пример, Европска конвенција о људским правима (даље: ЕКЉП) у члану 15. допушта дерогацију већине слобода и права грађана у време изузетног стања, али поставља и неопходне услове за државе чланице да би приступиле доношењу одлуке о проглашењу стања нужде односно дерогацији.<sup>39</sup> Већ први услов – „у доба рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације“<sup>40</sup> – показује интенцију творца Конвенције да увођењем овог правног стандарда препусти државама чланицама процену наступања ванредног стања, јер он није способан да предвиди различите појавне облике таквог стања у појединим државама. Европски суд за људска права<sup>41</sup> заступа становиште да је конкретна држава која уводи ванредно стање у бољој позицији да одреди постојање и обим ванредне ситуације, као и мере

<sup>38</sup> „Савремене цивилизацијске, хуманитарне и културне потребе међународне заједнице условиле су апсолутну заштиту неких права и слобода. То значи да се нека од основних права и слобода не могу подврћи никаквим ограничењима (изузев онима које намеће коришћење тих истих права и слобода од стране других), и да се не могу суспендовати, без обзира на врсту ванредних околности у којима се нека држава може наћи“, Димитријевић, В., Пауновић, М., *Људска права*, Београд 1997, стр. 206.

<sup>39</sup> Члан 15 – Ограничења у време ванредног стања:

„1. У доба рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације, свака висока страна уговорница може да предузме мере које одступају од њених обавеза по тој конвенцији, и то у најнужнијој мери коју изискује хитност ситуације, с тим да такве мере не буду у нескладу с њеним другим обавезама по међународном праву.

2. Претходна одредба не допушта одступања од члана 2, осим у погледу смрти проузроковане законитим ратним поступцима, или члана 3, 4 (став 1) и 7.

3. Свака висока страна уговорница која користи своје право да одступи од одредби Конвенције обавештава у потпуности генералног секретара Савета Европе о мерама које предузима и разлозима за њих. Она такође обавештава генералног секретара Савета Европе када такве мере престану да делују и када одредбе Конвенције поново почну да се примењују у потпуности.“

<sup>40</sup> *Public emergency threatening the life of the nation*. О различитим тумачењима овог правног стандарда види ближе у: Burchill, R., When does an Emergency Threaten the Life of the Nation? Derogations from Human Rights Obligations and the War on International Terrorism, *Yearbook of New Zealand Jurisprudence*, Vol. 9, 2005.

<sup>41</sup> О пракси Европског суда за људска права у случајевима везаним за ванредно стање види ближе у: Гајин, С., Заштита људских права у условима ванредног стања, *Правни живот*, 9/95.

неопходне за савладавање настале ситуације,<sup>42</sup> мада дискреција држава није потпуна с обзиром на чињеницу да је Суд коначни супервизор. Такође је потпуно очигледно да Конвенција врши јасну диференцијацију између различитих облика изузетног стања, те разликује рат и другу јавну опасност која прети опстанку нације, зависно од тога да ли су разлози увођења спољне или унутрашње природе.<sup>43</sup> Дерогација права је допуштена, али само „у најнужнијој мери“, док се не може одступити од одредби које се односе на право на живот (осим у погледу смрти проузроковане законитим ратним поступцима), забрану мучења, нечовечног или понижавајућег поступања, забрану ропства и принудног рада, принцип *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Главни вид превенције могућих злоупотреба представља обавеза сваке државе чланице која приступа дерогацији да извести Генералног секретара Савета Европе о мерама које предузима и њиховим разлозима, као и о престанку тих мера. Коначну реч о томе да ли су мере које је предузела држава за време ванредног стања заиста биле потребне, или је евентуално дошло до кршења одредби Конвенције, најчешће даје Европски суд за људска права у Стразбуру, али тек по престанку ванредног стања и пошто су исцрпљени сви домаћи правни лекови. Таква, накнадна оцена, наравно, није од велике практичне користи онима чија су основна људска права у међувремену била угрожена или повређена.

Тумачећи члан 15. ЕКЉП, Европски суд за људска права је правни стандард „друга јавна опасност“, који је материјални услов за увођење ванредног стања и одступање од одређених зајемчених слобода и права грађана, прецизирао тако да опасност мора бити стварна или неминовна, да њено дејство мора осетити цела нација, да наставак организованог живота заједнице мора бити угрожен и да криза или опасност морају бити изузетни у том смислу да нормалне мере или ограничења нису адекватни.<sup>44</sup> Такође, на нешто уопштенији начин, Европски суд за људска права је у пресуди *Lawless v.*

<sup>42</sup> У случају *Aksoy v. Turkey*, Европски суд за људска права је ближе дефинисао улогу државе у одређивању „јавне опасности“: „The Court recalls that it falls to each Contracting State, with its responsibility for ‘the life of (its) nation’, to determine whether that life is threatened by a ‘public emergency’ and, if so, how far it is necessary to go in attempting to overcome the emergency. By reason of their direct and continuous contact with the pressing needs of the moment, the national authorities are in principle better placed than the international judge to decide both on the presence of such an emergency and on the nature and scope of the derogations necessary to avert it. Accordingly, in this matter a wide margin of appreciation should be left to the national authorities. Nonetheless, Contracting Parties do not enjoy an unlimited discretion. It is for the Court to rule whether, *inter alia*, the States have gone beyond the ‘extent strictly required by the exigencies’ of the crisis...“, *The Aksoy v. Turkey*, judgment of 18 December 1996, Reports 1996–VI, paragraph 68–70.

<sup>43</sup> „Иако ЕКЉП и Америчка конвенција помињу рат, само у три ситуације спољна агресија била је разлог за проглашење ванредног стања: у случају Никарагве, Азербејџана и Израела“, Пауновић, М., Кривокапић, Б., Крстић, И., *Основи међународних људских права*, Београд 2007, стр. 145.

<sup>44</sup> Дитертр, Ж., *Изводи из најзначајнијих одлука Европског суда за људска права*, Београд, 2006, стр. 344. Овај став је Суд заузео у вези са тзв. *Greek Case*; Fenwick, Н., *Civil Liberties and Human Rights*, London–Sydney 2002, стр. 88; Пауновић, М., Кривокапић, Б., Крстић, И., *op. cit.*, стр. 146.

*Ireland* заузео став да је природно и уобичајено значење речи „друга јавна опасност која прети опстанку нације“ потпуно јасно и да се оне односе на изузетну кризну ситуацију или ванредну ситуацију која погађа целокупну популацију и представља претњу организованом животу заједнице на којем држава почива.<sup>45</sup> Из тога произлази да опасност мора бити изузетна, тако да би нормалне мере предвиђене Конвенцијом биле неадекватне за решавање настале ситуације. На овом месту треба посебно скренути пажњу и на термилолошку страну проблема, на коју је указао Александар Јакшић. Наиме, српски превод члана 15. (види горе) говори о „одступању“ од одредби Конвенције, док оригиналне верзије користе израз „стављање ван снаге“, што је далеко шире од појма одступања од обавезе. Држава која се налази у стању ванредних околности може не само да умањи, већ и да потпуно стави ван снаге (дерогира или укине) вршење појединих супстанцијалних права из Конвенције.<sup>46</sup> Све ово указује на то да је у једној овако деликатној области ипак остао отворен прилично широк простор за различита тумачења, било због коришћења правних стандарда или чак због неадекватног превода.

И поред изузетног значаја који међународни правни механизми имају у обезбеђивању заштите слободе у условима ванредног стања, овај систем заштите није савршен. Његово главно ограничење представљају релативна спорост и инцидентност у реаговању Европског суда за људска права и других релевантних међународних институција, с обзиром на то да се до доношења њихове одлуке може нанети ненадокнадива штета правима и слободама грађана. Исто тако, тумачење разлога за увођење ванредног стања од стране међународних институција (које, у крајњој линији, може непосредно утицати на ограничавање људских права) још се, у основи, базира на недовољно одређеним правним стандардима, односно „подручју слободне процене“, и то не само држава, већ и релевантних међународних институција.<sup>47</sup> То оставља могућност различитог поступања у веома сличним ситуацијама, а понекад чак и примену двоструких стандарда, у зависности од интереса кључних политичких фактора и индивидуалних предрасуда. На једну такву латентну дискриминаторност указује мишљење судије Мартенса у случају *Ирска против Уједињеног Краљевства* из 1978. године. Подручје „слободне процене државе“ до тада се третирао тако да је властима држава остављан врло широк степен аутономије при утврђивању услова за увођење ванредног стања. Међутим, судија Мартенс је заузео становиште да се ситуација у Савету Европе драматично променила после његовог проширења државама Источне и Централне Европе, тако да стандарди који су били прихватљиви пре тога, када су већина чланица Савета Европе биле „демократска друштва већ дуже време, и као таква у потпуности свесна важности индивидуалних права на

<sup>45</sup> Види у: *The Lawless v. Ireland judgment of 1 July 1961, Series A, No. 3, p. 56, par. 28.*

<sup>46</sup> Јакшић, А., *Европска конвенција о људским правима – коментар*, Београд 2006, стр. 353.

<sup>47</sup> Види ближе Садиковић, Л., *Ванредно стање и људска права*, Сарајево, 2003, стр. 113.

слободу“, више нису адекватни.<sup>48</sup> Значење израза „друга јавна опасност“, који се користи у члану 15. ЕКЉП, донекле је, додуше, прецизирано кроз судску праксу, али је у основи приликом тог прецизирања само понуђен нов сет правних стандарда који и даље могу подлегати различитим тумачењима и дискреционим оценама. Специфичан доказ несавршености међународне супервизије у овој области и потребе побољшања контроле коју предвиђа заштитни механизам Конвенције, представља и чињеница да су у теорији постојала размишљања да се поред апостериорне, по правилу закасне, обезбеди и неки облик превентивне контроле, мада је она тешко остварива.<sup>49</sup>

Поред Европске конвенције о људским правима, други незаобилазан међународни документ јесте Међународни пакт о грађанским и политичким правима.<sup>50</sup> Неколико његових кључних одредби наводимо *in extenso*, ради лакшег поређења са одредбама ЕКЉП.

#### Члан 4.

1. У случају да изузетна општа опасност угрози опстанак нације и да је то објављено службеним актом, државе чланице овог пакта могу да предузму, у оном строгом обиму у којем то стање захтева, мере које одступају од обавеза предвиђених овим пактом, под условом да те мере не буду у неслаганости са осталим обавезама које им намеће међународно право и да немају за последицу дискриминацију засновану само на раси, боји, полу, језику, вери, или социјалном пореклу.

2. Претходна одредба не допушта никакво одступање од чл. 6, 7, 8 (тач. 1 и 2), 11, 15, 16 и 18 овог пакта.

3. Државе чланице овог пакта које се користе правом одступања морају одмах да преко генералног секретара Уједињених нација, саопште осталим државама чланицама одредбе од којих су одступиле, као и разлоге свог одступања. Оне ће истим путем поново обавестити о томе када буду престале са овим одступањима.

Одредбе овог пакта на скоро истоветан начин као и Европска конвенција прописују могућности одступања од предвиђених обавеза у стању нужде, с тим што проширују корпус права која ни у ком случају не могу бити ограничена.<sup>51</sup> Такође су истакнути захтев да мере дерогације права које би држава предузела у тој ситуацији не смеју довести до дискриминације засноване на раси, боји, полу, језику, вери или социјалном пореклу, као и обавеза државе да о предузетим мерама у потпуности обавести Генералног секретара УН.

<sup>48</sup> Case of Ireland v UK, January 18, 1978, the European Court of Human Rights, Series A, Vol. 25.

<sup>49</sup> Садиковић, Л., *op. cit.*, стр. 123.

<sup>50</sup> Усвојен 16. децембра 1966. године резолуцијом Генералне скупштине УН, ступио на снагу 23. марта 1976. године.

<sup>51</sup> Додати су и: забрана затварања због немогућности извршења уговорне обавезе (члан 11), признање правног субјективитета без обзира на то где се лице налази (члан 16), право на слободу мисли, савести и вероисповести (члан 18).

Овај акт поставља као неопходне услове за проглашење ванредног стања: изузетну општу опасност, угрожавање опстанка нације, као и да је ванредно стање објављено службеним актом.<sup>52</sup> Оваквим формулисањем услова, експлицитно није остављен простор утврђивању различитих облика ванредног стања, као у ЕКЉП (зависно од тога да ли је повод спољне или унутрашње природе). Али, због терминолошке прецизности, чини се да она у себе може примити најразличитије облике општих опасности (политички и социјални потреси, велике економске кризе, терористичке активности, природне катастрофе и др.). „Такође, оваквом формулацијом обезбеђена је и већа правна сигурност, јер се захтева да се нека од „стања опасности“ прогласе од стране надлежног органа, чиме је умањена могућност злоупотреба“.<sup>53</sup>

Још један међународни документ на који је неопходно скренути пажњу јесте и Закључни документ Конференције о безбедности и сарадњи у Европи,<sup>54</sup> чије ћемо најзначајније одредбе такође навести *ad verbum*:

#### Принцип 17.

*Државе учеснице увиђају да остваривање горе наведених права у вези са слободом вероисповести и конфесије може бити ограничено само законом и у складу са њиховим међународноправним и међународним обавезама. Оне ће у свом законодавству и прописима и њиховој примени обезбедити потпуно и истинско остварење слободе мисли, савести, вероисповести или конфесије.*

#### Принцип 21.

*Државе учеснице ће обезбедити да остваривање горе поменутих права не подлеже никаквим ограничењима осим оних предвиђених законом и у складу са њиховим међународноправним обавезама, посебно у оквиру Међународног пакта о грађанским и политичким правима и са њиховим међународним обавезама, а нарочито Општом декларацијом о правима човека. Ова ограничења имају карактер изузетака. Државе учеснице ће обезбедити да се ова ограничења не злоупотребљавају и да се не примењују самовољно већ на такав начин да се обезбеди ефикасно вршење тих права.*

Главни циљ овог документа је додатна заштита загарантованих права и спречавање евентуалних злоупотреба држава учесница приликом примене ограничења предвиђених другим међународним актима. Сва ограничења права нормирана међународним прописима имају карактер изузетака, а као што је добро познато *exceptiones non sunt extendendae*.

<sup>52</sup> Додуше, већина аутора тврди да и члан 15 ЕКЉП, мада не изричито, као формалан услов своје примене захтева и постојање одлуке о проглашењу ванредног стања: „For a derogation to be effective, there must be some formal, public act of derogation, such as a declaration of martial law or state of emergency. Article 15 will not apply if no such declaration is made, unless it is prevented by special circumstances“, P. Leach, *Taking a Case to the European Court of Human Rights*, Oxford 2005, стр. 390. Види и С. Ovey, R. White, Jacobs and White, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, 2006, стр. 448.

<sup>53</sup> Пауновић, М., Кривокапић, Б., Крстић, И., *op. cit.*, стр. 146.

<sup>54</sup> Потписан у Бечу 1989. године.



Од регионалних докумената који се односе на регулацију људских права у условима ванредно стања, вредно је поменути још и Америчку конвенцију о људским правима<sup>55</sup>:

#### **Члан 27 – Обустава гаранција**

1. У време рата, опште опасности или друге ванредне ситуације којом се угрожава независност или безбедност државе уговорнице, она може предузети мере којима се умањују њене обавезе на основу ове Конвенције, искључиво у мери, и за ограничени период времена, коју намеће ситуација, с тим да такве мере не могу бити у нескладу са другим њеним обавезама по међународном праву и да не могу значити дискриминацију по основу расе, боје коже, пола, језика, вероисповести или социјалног порекла.

2. Горе наведена одредба не значи овлашћење за било какву обуставу примене следећих чланова: члана 3 (право на правну способност); члана 4 (право на живот); члана 5 (право на човечно поступање); члана 6 (слобода од ропства); члана 9 (искључење примене каснијих закона); члана 12 (слобода савести и вероисповести); члана 17 (права породице); члана 18 (права на име); члана 19 (права детета); члана 20 (права на држављанство); и члана 23 (право на учешће у владавини), као ни судских гаранција које су значајне за заштиту тих права.

3. Свака држава уговорница која се користи правом обуставе примене дужна је да одмах обавести друге државе уговорнице, преко Генералног секретаријата Организације америчких држава, о одредбама чију је примену обуставила и о разлозима који су довели до обуставе примене, као и о датуму који је предвиђен за почетак овакве обуставе.

#### **Члан 30 – Обим ограничења**

Ограничења којима према овој Конвенцији могу бити подвргнути уживање или вршење права или слобода који су у њој признати, могу се применити само у складу са законима који су донети у општем интересу, који је и био разлог за увођење таквих ограничења.

Као и сви остали међународни акти и ова Конвенција на доста неодређен начин дефинише институт ванредног стања. Њоме се још више повећава број одредби чија обустава није могућа. Дерогационе мере које држава може применити морају бити временски и по интензитету сведене на ону меру коју намеће ситуација. Државе које се нађу у таквој ситуацији имају и додатну обавезу обавештавања других држава уговорница о датуму почетка обуставе, као и о разлозима који су довели до обуставе примене неких одредби.

И поред све несавршености међународних механизма заштите, ипак се чини да је у нормативном делу, поготово приликом дефинисања материјалних услова за увођење изузетног стања, међународна регулатива отишла нешто даље од многих националних законодавстава, која се

---

<sup>55</sup>Усвојена на Конвенцији Организација америчких држава у Сан Хозеу 22. новембра 1969. године.

задржавају на нивоу крајње широких или само једног правног стандарда, док нека од њих материјалне услове за увођење ванредног стања уопште и не прописују, већ о стању нужде устави једноставно ћуте. При том је од нарочитог значаја прилично развијена судска пракса Међународног суда за људска права, која је бар неке од правних стандарда успела да до извесне мере нешто ближе одреди. Отуда би један број уставописаца у државама са крајње рудиментарном регулативом могао да се угледа на међународну нормативу, а поготово на достигнућа судске праксе Европског суда за људска права, односно да у извесној мери преузме неке од њених тековина. А какво је стање у конституционализацији изузетног стања у различитим земљама у свету, почев од наше, биће изложено у одељцима који следе.

Посебну пажњу заслужује ново уставно решење Србије из 2006. године као пример прилично адекватног нормирања очувања људских права и у условима ванредног стања. Наиме, решења која су била спорна и не детаљно уређена Уставом Србије из 1990. године и која су била предмет оспоравања пред Уставним судом Србије 2003. године, сада су добила потпунији правни оквир. Упоредна, у пракси позитивно оцењена искуства, несумњиво су имала утицаја на пажљивије регулисање једног од најосетљивијих питања, а то су мере одступања од људских права у условима ванредног стања.<sup>56</sup> Садашњи Устав уводи категорију „апсолутно заштићених права“, од којих се ни под којим условима и ни уз било какве изговоре не може одступити, па ни у условима ванредног или ратног стања. То су, по правилу, најелементарнија права која представљају сам темељ, централне вредности на којима почива државноправни поредак.<sup>57</sup>

Ипак, у литератури се често указује на још неке мањкавости регулације одступања од људских права за време трајања ванредног стања. „Са друге стране, остаје дилема зашто је уставописац пропустио да посебна права окривљеног (члан 33) уврсти у круг апсолутно заштићених људских права. У овом контексту уставописцу се може упутити и примедба што није

---

<sup>56</sup> У упоредној уставној пракси најчешће се срећу решења која издвајају један број права и слобода грађана који нису подложни ни једној врсти ограничења, тзв. апсолутно заштићена права. Међутим, постоје устави, као што је, на пример, Устав Грчке из 1975. године, у којима се набрајају права која могу бити суспендована у условима ванредног стања.

<sup>57</sup> У члану 202, ставу 4. наведена су права за која мере одступања у ванредном стању ни у ком случају нису дозвољене: достојанство и слободан развој личности, право на живот, неповредивост физичког и психичког интегритета, забрана ропства, положаја сличног ропству и принудног рада, човечно поступање са лицем лишеним слободе, право на правично суђење, правна сигурност у казненом праву, право на правну личност, право на држављанство, слобода мисли, савести, вероисповести, приговор савести, слобода изражавања националне припадности, забрана изазивања расне, националне и верске мржње, право на закључење брака и равноправност супружника, слобода одлучивања о рађању, права детета, забрана насилне асимилације. Може се приметити да уставотворац није био потпуно рестриктиван при утврђивању категорије „апсолутно заштићених права“. Оправдано се може поставити и питање да ли нека од ових права уопште могу бити дерогирана само у условима ванредног стања, или су иманентна и уобичајеном функционисању уставног поретка, те им је, сходно томе, неопходан и овај додатни вид заштите?

рестриктивније установио могућност одступања од људских права, будући да је уместо веома неодређене формулације да је то 'дозвољено само у обиму који се сматра неопходним',<sup>58</sup> могао да преузме формулацију из Европске конвенције која предвиђа да је то могуће само 'у најнужнијој мери коју изискује хитност ситуације' (члан 15).<sup>59</sup> Такође се може ставити примедба на начин регулисања забране дискриминације приликом примене мера одступања од људских и мањинских права.<sup>60</sup>

Међутим, на том месту је дискутабилан и *ratio legis* творца Устава. Није потпуно јасно због чега при ванредном стању мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права, у ситуацији када Народна скупштина није у могућности да се састане, прописује Влада уредбом, уз супотпис председника Републике, а у условима ратног стања, те исте мере прописују председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе.<sup>61</sup> „То није природно, и уставно решење које установљава различите режиме заштите истих уставних вредности не може бити брањено сигурним аргументима. Људска права су објект заштите, како у условима ванредног стања, тако и у условима рата и не постоји оправдање да се прописују различити режими њихове заштите.“<sup>62</sup>

Следећи део студије обухвата анализу уставних одредаба једног броја држава, првенствено нашег региона, везаних за третман људских права у случају ванредног стања. Јер, као што је већ речено, једино адекватна конституционализација овог питања у унутрашњем правном поретку држава може бити гарант да људска права и у оваквим изузетним околностима неће бити у недозвољеној мери ограничена.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> Види члан 202. став 1. Устава Републике Србије.

<sup>59</sup> Живковић, М., Симовић, Д., *Уставно право*, Београд, 2008, стр. 100.

<sup>60</sup> „The Constitution prohibits that these measures lead to any segregation based on the race, gender, language, creed, ethnicity or social background (art. 202, par. 2). In other words, the Constitution prohibits that the measures of departure are in their nature discriminatory. It must, however, be noted that the bases of discrimination connected with the measures of departure from human and minority rights are explicitly listed, but some personal traits are not listed as a possible basis of discrimination, although the Constitution explicitly lists them in the general provision on the prohibition of discrimination (e. g. Birth, political and other convictions, proprietary state, culture, age, mental or physical invalidity). In addition, not all aspects of discrimination are included (direct or indirect)“, Пајванчић, М., Вукадиновић, Г., *Legal State, the Constitution and the State of Emergency, Правни живот*, 14/07, стр. 320–321.

<sup>61</sup> Види Устав Републике Србије из 2006. године, члан 200, став 6 и члан 201, став 4.

<sup>62</sup> Пајванчић, М., Вукадиновић, Г., *op. cit.*, стр. 322.

<sup>63</sup> Зачуђујуће је да Устав Чешке из 1993, иако је новијег датума, ни на једном месту не садржи одредбе о начину функционисања државе у условима ванредног стања.

Устав Републике Мађарске из 1949. године<sup>64</sup>

## Члан 8.

1. Република Мађарска признаје неповредива и неотуђива основна људска права. Поштовање и заштита ових права је примарна обавеза државе.

2. У Републици Мађарској прописи који се односе на основна права и дужности су одређени законом; такав закон, међутим, не може ограничити главни смисао и садржину основних права.

3. (...)

4. За време стања националне кризе, ванредног стања или стања опасности, вршење основних права може бити суспендовано или ограничено, са изузетком основних права предвиђених члановима 54–56, ставовима 2–4 члана 57, чланом 60, члановима 66–69 и чланом 70Е.<sup>65</sup>

С обзиром на то да је устав акт који регулише темеље државноправног поретка при уобичајеном стању у држави, те као такав није увек адекватан за ефикасно одржавање поретка у ванредним приликама, није пожељно њиме прописати могућност суспендовања непотребно широког круга људских права.

Устав Грчке из 1975. године<sup>66</sup>

## Члан 48.

1. У случају ратног стања или мобилизације изазваних спољним опасностима или очигледном претњом по националну безбедност, или у случају оружане побуне против демократског режима, Парламент може, на предлогу Кабинета, суспендовати у целој земљи или у једном њеном делу примену чланова 5 (4), 6, 8, 9, 11, 12 (1) – (4), 14, 19, 22, 23, 96 (4) и 97 или неких од ових чланова, и ставити на снагу закон о 'ванредном стању', јер се овај закон може применити у оваквим приликама и установити ванредне судове. Председник Републике проглашава резолуцију Парламента. Ова резолуција такође дефинише трајање уведених мера, које не може бити дуже од 15 дана.

Специфично за овај устав је то што се у њему набрајају права која могу бити суспендована,<sup>67</sup> за разлику од великог броја упоредних решења код којих се

<sup>64</sup>Предео са енглеског Д. Аврамовић.

<sup>65</sup>Одступања нису дозвољена ни у време ванредног стања од: права на живот, људско достојанство, забране мучења, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања, права на слободу и личну сигурност, правне способности, презумпције невиности, права на одбрану, начела легалитета, слободе мисли, савести и вероисповести, једнакости мушкараца и жена, права детета, права националних мањина, права везаних за држављанство, права на социјалну помоћ.

<sup>66</sup>Предео са енглеског Д. Аврамовић.

<sup>67</sup>Слобода кретања и слободног избора пребивалишта, правила о лишењу слободе, право на природног судију, неповредивост стана, право окупљања, право удруживања, слобода изражавања мишљења и слобода штампе, тајност преписке, права рада и социјалног

експлицитно наводе права која нису подложна ограничењима. Исто тако, ово је један од ретких Устава који ограничава трајање ванредног стања на само 15 дана.

### Устав Републике Хрватске из 1990. године

#### Члан 16.

1. Слободе и права могу се ограничити само законом да би се заштитила слобода и права других људи те правни поредак, јавни морал и здравље.

2. Свако ограничење слободе или права мора бити размјерно нарави потребе за ограничењем у сваком поједином случају.

#### Члан 17.

1. У доба ратног стања или непосредне угрожености неовисности и јединствености државе, те великих природних непогода поједине слободе и права зајамчена Уставом могу се ограничити. О томе одлучује Хрватски сабор двотрећинском већином свих заступника, а ако се Хрватски сабор не може састати, на приједлог Владе и уз супотпис председника Владе, Председник Републике.

2. Опсег ограничења мора бити примјерен нарави погубељи, а за последицу не може имати неједнакост особа с обзиром на расу, боју коже, спол, језик, вјеру, национално или социјално подријетло.

3. Нити у случају непосредне опасности за опстанак државе не може се ограничити примјена одредби Устава о праву на живот, забрани мучења, суровог или понижавајућег поступања или кажњавања, о правној одређености кажњивих дјела и казни, те о слободи мисли, савјести и вјероисповиједи.

При набрајању појединих слобода и права грађана Устав је, уз нека од њих, изричито предвидео њихову подложност ограничавању у условима ванредног стања.<sup>68</sup>

### Устав Републике Бугарске из 1991. године<sup>69</sup>

#### Члан 57.

1. Основна грађанска права су неопозива.

2. Права не смеју бити злоупотребљавана, нити смеју бити вршена на штету права или легитимних интереса других.

3. За време рата, опсадног стања, или ванредног стања вршење појединих грађанских права може бити привремено ограничено законом, изузев права установљених члановима 28, 29, 31 (1) – (3), 32 (1), и 37.<sup>70</sup>

---

осигурања, синдикалне слободе и право на штрајк, правила о компетенцијама специјалних закона и правила о надлежности судова за политичка кривична дела.

<sup>68</sup> Слобода кретања, тајност преписке, право удруживања, право својине.

<sup>69</sup> Прево са енглеског Д. Аврамовић.

<sup>70</sup> Предмет ограничења не могу бити: право на живот, забрана мучења, нечовечног и понижавајућег поступања, забрана изнуђивања исказа, презумпција невиности, право на приватност, слобода савести, мисли и вероисповести.

Бугарско решење овог проблема представља најчешћи приступ у модерном упоредном праву, код кога се наводи узак круг елементарних права и слобода грађана, која ни под којим условима, па ни у ванредном стању, не могу бити ограничена, тзв. апсолутно заштићена права.

#### Устав Румуније из 1991. године<sup>71</sup>

##### Члан 49.

1. Вршење неких права или слобода може бити ограничено само законом, и само ако је то апсолутно неизбежно, као што би могао да буде случај за: одбрану националне сигурности, јавног реда, здравља или морала, права и слободе грађана; потребе вођења кривичне истраге; спречавање последица природне катастрофе или изузетно тешке несреће.

2. Ограничење треба да буде сразмерно ситуацији која их је изазвала и не могу нарушити егзистенцију одговарајућих права и слобода.

У случају Румуније не постоје таксативно набројана права која се не смеју ограничавати. Нормирање таквих изузетака је очигледно остављено неком мање општем акту који би подробније уредио деловање државе у стању нужде. Ипак, овај устав уз прокламацију неких права, истовремено поставља и услове који су неопходни за дерогацију тог права.<sup>72</sup>

#### Устав Републике Словеније из 1991. године<sup>73</sup>

##### Члан 15.

1. Људска права и основне слободе ће бити спровођена директно на основу Устава.

2. Начин на који ће се људска права и основне слободе спроводити може бити регулисан законом кад год Устав тако прописује или где је то неопходно због специфичне природе појединог права или слободе.

3. Људска права и основне слободе ће бити ограничени само правима других и у оним случајевима који су предвиђени овим Уставом.

4. Судска заштита људских права и основних слобода, и право на добијање накнаде због кршења права и слобода, ће бити гарантовано.

5. Ниједно људско право или основна слобода који су регулисани правним актима који су на снази у Словенији, не може бити ограничено по основу који овај Устав не прописује за то право или слободу или га прописује у мањој мери.

<sup>71</sup> Предео са енглеског Д. Аврамовић.

<sup>72</sup> Тако на пример члан 27. предвиђа да су пребивалиште и боравиште неповредиви, али већ следећим ставом одређује услове под којим се ово право може дерогирати. Један од алтернативно постављених услова је и одбрана националне сигурности или јавни ред.

<sup>73</sup> Предео са енглеског Д. Аврамовић.

**Члан 16.**

1. Људска права и основне слободе прописани овим Уставом могу изузетно бити привремено суспендована или ограничена за време рата и ванредног стања. Људска права и основне слободе могу бити суспендована или ограничена само за време рата или ванредног стања, али само до мере коју захтевају такве околности и уколико усвојене мере не стварају неједнакости засноване само на раси, националном пореклу, полу, језику, религији, политичком или другом убеђењу, материјалном положају, рођењу, образовању, социјалном статусу или било којој другој околности везаној за личност.

2. Одредба претходног става не допушта било какву привремену суспензију или ограничење права прописаних члановима 17, 18, 21, 27, 28, 29 и 41.<sup>74</sup>

**Члан 92.**

1. Ванредно стање ће бити објављено када велика и општа опасност угрожава опстанак државе. О објави рата или ванредног стања, хитних мера и њиховог опозива ће одлучити Национална скупштина на предлог Владе.

Овај устав, поред детаљног регулисања положаја појединаца у време државног стања нужде, чланом 159. уводи и омбудсман за заштиту права грађана од могућих прекорачења дискреционих овлашћења државних органа.

**Устав Републике Македоније из 1991. године<sup>75</sup>****Члан 54.**

1. Слободе и права појединаца и грађана могу бити ограничена само у случајевима одређеним Уставом.

2. Слободе и права појединаца и грађана могу бити ограничена за време ратног или ванредног стања, у складу са одредбама Устава.

3. Ограничење слобода и права не сме стварати дискриминацију засновану на полу, раси, боји коже, језику, религији, националном или друштвеном пореклу, имовинском или друштвеном статусу.

4. Ограничење слобода и права не може бити примењено на право на живот, забрану мучења, нечовечног и понижавајућег поступања и кажњавања, законско одређивање кривичних дела и казни, као и на слободу личног убеђења, савести, мисли и вероисповести.

**Члан 125.**

1. Ванредно стање постоји када наступи већа природна непогода или епидемија.

<sup>74</sup>Право на живот, забрана мучења, нечовечног или понижавајућег кажњавања или поступања, право на поштовање људске личности и достојанства, презумпција невиности, принцип легалитета, права гарантована у судском поступку, слобода савести и вероисповести.

<sup>75</sup>Превео са енглеског Д. Аврамовић.

Појам ванредног стања у македонском уставу је веома уско дефинисан чланом 125, став 1. Ова одредба би се могла протумачити тако да се само у наведеним случајевима може прогласити ванредно стање, а не и у другим случајевима који доводе до угрожавања државног поретка. Овакав рестриктиван, мада веома демократски став уставотворца, може створити велике проблеме у пракси и вероватно се због тога ретко среће у уставним решењима других земаља.

Институт ванредног стања је, очигледно, нарочито детаљно нормиран у уставима некадашњих источноевропских земаља, сада углавном држава у транзицији, вероватно због учесталих неприлика и многобројних дестабилизационих фактора који могу угрозити нормално функционисање уставног поретка у њима.

Дакле, очигледно је неопходно да се, због уопштености међународне регулативе, прибегне и сагледавању релевантних одредби у унутрашњем законодавству једног броја карактеристичних држава, које би послужиле као узорак. На основу тога је могуће сагледати на који начин су међународни стандарди инкорпорирани у позитивно законодавство појединих земаља, као и специфичности у регулисању ове материје. Без обзира на то што неке државе експлицитно, а неке имплицитно, неке детаљније, а неке уопштеније приступају овом проблему, несумњиво се може закључити да највећи број правних система сматра неопходним да се уставом пропишу барем основни оквири функционисања државе у условима ванредног стања. Међутим, имајући у виду апстрактност и општост уставноправне регулативе, због чега често упућује на одредбе нижих правних аката, намеће се потреба да и закони који регулишу ову материју буду донети унапред, пре наступања ванредног стања. На тај начин се сужава простор дискреционој власти која стиче примат у таквим околностима, поготово при нормирању путем уредби, чиме се могу урушити сами темељи правне државе, а превасходно права и слободе грађана.

У скоро свим коришћеним узорцима среће се неколико основних људских права и слобода чије вршење не може никада бити ни ограничено, а камоли суспендовано. То се по правилу односи на најелементарнија права и слободе, изникле из природних права, као што су право на живот, забрана ропства и принудног рада, забрана мучења, нечовечног или понижавајућег поступања и кажњавања, начело легалитета, презумпција невиности, слобода мисли, савести и вероисповести. Универзалност људских права, а посебно тенденција ка зближавању различитих правних система кроз фактичке и правне утицаје, унификацију и хармонизацију права, доводи нужно до многобројних сличности у њиховом нормативном одређењу у условима ванредног стања. Па ипак, у упоредном праву може се приметити разлика у решењима у погледу обима ограничења права и слобода грађана приликом увођења ванредног стања. С једне стране стоје системи код којих постоји само могућност ограничења појединих права и слобода, док с друге стране има држава које се одлучују за радикалнији приступ и код којих је могућа њихова потпуна суспензија. Чини се да су опрезнији и имунији на злоупотребе они правни системи који предвиђају само мања или већа ограничења права и слобода. Такође, увек треба имати у виду, што чини већина анализираних



правних аката, неопходност постојања сразмере између интензитета ограничења права и потреба настале ситуације,<sup>76</sup> као и прописивања забране свих облика дискриминације приликом дерогације права. Једини начин превазилажења јаза између врховног принципа правне државе, неприкосновености слобода и права грађана, и стања нужде које може задесити и веома стабилне и економски развијене државе, јесте пажљиво уставно и законодавно нормирање *ex ante*.<sup>77</sup> Другим речима, чак и контроверзна установа ванредног стања, не мора бити толико спорна, а поготово не мора водити ка прерастању демократије у тоталитаризам, како то заштрава Агамбен, или у уставну диктатуру, како то назива К. Фридрих, него може, уз адекватно нормативно регулисање, помирити на први поглед супротстављене захтеве и принципе и обезбедити такво стање људских права које неће задирати у њихову суштину. А ако је то већ нужно, онда се то мора учинити на унапред предвиђен начин и у стриктно одређеном, неопходном обиму. Међутим, стање људских права у данашње време не обећава пуно. „Тај *laesio eneromis* факта и права, сведочи о нашем времену: природно право (људска права или права човека) у легитимитету свога извора данас је више и обухватније постављено (трактати кодификованог права) него што је икада било. То исто право, најблаже речено 'храмље' (*negotium claudicans*) пред принципом легалитета у процесу његове практичне примене“.<sup>78</sup> У том контексту, на крају ипак увек остаје отворено примордијално питање: *salus populi suprema lex* или *fiat iustitia pereat mundus*? Избор није лак, али након ове анализе понуђен је, чини се, један могући, компромисни, неискључиви одговор.

<sup>76</sup> „Сукладно томе, ограничавања слободе кориштења уставом зајамченим правим, које је у свакој политичкој заједници нужно ради заштите добробити појединаца и саме заједнице, има бити прописано уставом и законом и ограничено на нужно потребну мјеру. Овласти за ограничавање права, као и за кориштење државном присилом, морају се увијек тумачити рестриктивно“, Смердел, Б., Сокол, С., *Уставно право*, Загреб 2006, стр. 58.

<sup>77</sup> „Извесност је и посебна вредност. Она тако може да се одреди из два главна разлога. Прво, свака извесност представља у одређеној мери неизвесност, па се отклањање неизвесности поставља као посебан циљ, а извесност схвата као посебна вредност. Извесност као вредност у наведеном смислу значи да поредак 'нормално' функционише, тј. да је ефикасан. И, друго, извесност као посебна правна вредност представља мерило за критичко расуђивање о стању и квалитету датог права“, Митровић, Д., *Држава, право, правда, правници*, Београд 2009, стр. 193.

<sup>78</sup> Перовић, С., *op. cit.*, стр. 85.



# МАПИРАЊЕ КРИМИНАЛИТЕТА – ЗАШТИТА ПРАВА ГРАЂАНА И ОДГОВОРНОСТ ПОЛИЦИЈСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ

мр Ненад Милић

**Сажетак:** Пружајући могућност грађанима да на лак начин сагледају просторну дистрибуцију извршених кривичних дела, мапе криминалитета оповргавају њихове, често погрешне, предрасуде о местима која су угрожена криминалитетом, а које се формирају под утицајем медија, гласина и сл. Интернет приступ мапама криминалитета данас је уобичајен у пракси модерних полицијских организација. У раду се указује на неке могућности повреде права на приватност жртве кривичног дела, чији је узрок јавно објављивање мапа криминалитета, као и на неке могућности злоупотребе мапа криминалитета које, ако се о њима не води рачуна, могу угрозити користи које оне имају као медијум преношења информација, али и нарушити углед полицијске организације код грађана. Како свака јавно објављена информација која је нетачна или пак погрешно протумачена, носи ризик од позивања на одговорност онога ко је ту информацију објавио, у раду се наводе и неке препоруке за поступање полицијске организације када је реч о јавном објављивању мапа криминалитета.

**Кључне речи:** полиција, мапирање криминалитета, права жртве.

## Увод

Модел полицијске организације, који се означава као „класичан“ или „традиционалан“, настао је почетком 20. века, као резултат потребе за деполи- тизацијом, професионализацијом и сузбијањем корупције у редовима полиције. Карактерише га постојање централизоване, хијерархијске, биро- кратске, и затворене организација са јасно дефинисаним, уско постављеним циљем – контрола криминалитета. У средишту полицијског поступања било је реаговање на појединачне инциденте, а не на узроке који до њих доводе.

Почетком деведесетих година прошлог века, у свету се почела практично разрађивати и имплементирати концепција проактивне полицијске делатности. У оквиру ње инсистира се на томе да полиција у свом свакодневном раду треба да буде окренута ка два кључна циља: 1) треба да

сознаје и решава (заједно са осталим субјектима заједнице) проблеме који могу да доведу до криминала или да умање квалитет живота. Основно тежиште је *проблемски оријентисана полицијска делатност*; и 2) полиција треба максимално да прошири сарадњу са грађанима како би се што ефикасније размењивале међусобне информације што је основни услов за контролу криминалитета, али и контролу полиције. Теоретска идеја је практично операционализована кроз концепт полицијског рада у локалној заједници<sup>1</sup>. Један од основних захтева имплементације овог концепта је остваривање партнерства полиције и заједнице. Суштина тог партнерског односа је да грађани (или њихови представници) заједно са полицајцима дефинишу безбедносне проблеме и заједнички учествују у њиховом решавању. Један од кључних елемената такве сарадње јесте размена информација<sup>2</sup>. Управо у размени информација значајно место имају и мапе криминалитета. Све до скоро, када је развој Интернет технологија омогућио да оне за кратко време пронађу пут до својих крајњих корисника, могућности злоупотребе мапа криминалитета нису долазиле у фокус пажње стручне јавности. У делу рада који следи указаћемо на неке могућности злоупотребе мапа криминалитета које, ако се о њима не води рачуна, могу угрозити користи које оне имају као медијум преношења информација, али и нарушити углед полицијске организације код грађана.

### **Мапирање криминалитета и заштита права на приватност жртве кривичног дела**

Информације о кривичним делима одувек су биле предмет посебне пажње људи. Тако, Ђ. Игњатовић наводи да су још у средњем веку путујући глумци, користећи непресушно занимање за злочин обично по доласку у нови град ширили вести о таквим делима, у намери да за своје представе привуку што већу пажњу публике<sup>3</sup>. Ако се пође од тога да криминалитет данас у

<sup>1</sup> Симоновић, Б., *Криминалистика*, Правни факултет, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2004, стр. 23.

<sup>2</sup> Извршиоци кривичних дела у највећем проценту се откривају ако полиција добије неку корисну информацију од грађана (очевитаца), која може послужити у оријентационо елиминационе или идентификационе сврхе. Уколико полиција не поседује такве податке, вероватноћа да ће бити откривен непознати извршилац смањује се на 1:10. Опширније о недостацима традиционалног приступа расветљавању кривичних дела и проналажењу њихових извршилаца видети у: Симоновић, Б., Рад полиције у заједници, МУП Републике Српске, Бања Лука, 2006, стр. 24–25 и 301–310; Greenwood, P., Petersilia, J., *The Criminal Investigative Process, Vol. 1, Summary and Policy implications*, RAND Corp., Santa Monica, CA, USA, 1975. Доступно 9. 3. 2009. године на: <http://www.rand.org/pubs/reports/2007/R1776.pdf>.

<sup>3</sup> Осим тога, наводи Ђ. Игњатовић, многи мислиоци и књижевници такође су злочин узимали за тему својих дела. Каснији развој тзв. масовне културе створио је читав арсенал творевина од којих се неке као криминалистички романи, стрипови и филмови одређених жанрова искључиво баве злочином. Криминалитет је једна од честих преокупација и у средствима масовне комуникације (штампа, радио, телевизија) у већини земаља данас. Ако томе додамо да међу најгледанијим филмовима у свету доминирају они са криминалним

великој мери утиче на квалитет живота људи, интересовање за његове манифестације је више него разумљиво. Информације о криминалиту данас представљају битан фактор у доношењу одлуке у ком крају купити стан, у коју школу уписати дете, где отворити трговинску радњу, угоститељски објект и др. Ове и бројне друге информације могуће је веома лако добити путем Интернет мапа криминалитета и других садржаја који се могу пронаћи на веб сајтовима полицијских организација.

Напредак и развој ГИС и информационих технологија, који се догодио последњих десетак година, несумњиво је унапредио квалитет приказа информација о криминалиту. Данас су мапе криминалитета у могућности да локацију кривичног дела прикажу у високој резолуцији, са свим пратећим информацијама попут: када се десило, како се десило (начин припреме, вршења и прикривања дела), чиме је извршено (средства извршења), над киме је извршено (ко је жртва) и многим другим. Иако су информације о криминалиту значајне за велики број људи, постоје и они којима неће увек бити у интересу да подаци о извршеном кривичном делу буду доступни широј јавности – реч је о жртвама кривичног дела. Наиме, постоје ситуације у којима жртва кривичног дела неће желети да се подаци о кривичном делу објаве због тога што је, на пример, кривично дело по својим карактеристикама такво да код жртве изазива осећање понижености и срамоте (на пример, сексуални деликти), па код ње постоји интерес да прикрије сопствену виктимизацију. То је и разумљиво ако се има у виду могућност наступања тзв. секундарне виктимизације када жртва наилази на стигматизовање и осуду од стране социјалног окружења, што јој може отежати опоравак од последица кривичног дела и реинтеграцију у свакодневне друштвене токове. Осим тога, Вортел (Wartell) и МекИвен (McEwen) оправдано указују на могућност да се објављивањем тачне локације места извршења кривичног дела, жртва додатно трауматизује због страха да ће бити лака мета за друге извршиоце кривичних дела. Такође, исправно примећују ови аутори, жртве могу одбити да помогну у расветљавању и кривичном гоњењу учинилаца кривичног дела, ако постоји могућност да преступници или њихови сарадници из криминалног миљеа лако пронађу место њиховог боравка, и евентуално се освете због одлуке жртве да сарађује са полицијом<sup>4</sup>.

Ако се има у виду да постоје ситуације у којима јавно објављивање локације кривичног дела, може открити идентитет жртве<sup>5</sup> и на тај начин нарушити њено право на приватност, али и угрозити безбедност, онда је јасно

---

садржајима, да су написи о деликтима и њиховим учиниоцима одавно познато и поуздано средство за подизање тиража листова, а радио и телевизијске емисије у самом врху по праћености, нужно се намеће и питање откуда толика заинтересованост људи за криминалитет? Наведено према: Игњатовић, Ђ., *Криминологија*, Номос, Београд, 2000, стр. 1.

<sup>4</sup> Wartell, J., McEwen, T., *Privacy in the Information Age: A Guide for Sharing Crime Maps and Spatial Data*, US Department of Justice, Washington DC, 2001, p. 7.

<sup>5</sup> Реч је о ситуацијама када је, на пример, кривично дело извршено у објекту становања жртве и када локација места извршења открива место боравка жртве, а самим тим и њен идентитет.

зашто мапирање криминалитета постаје подручје на којем долази до „судара“ два легитимна, међусобно супротстављена захтева. Са једне стране имамо право грађана да буду упознати са ризицима који им прете у њиховом животном простору, док, са друге стране, жртве имају право да буду заштићене од последица сопствене виктимизације. Како помирити та два захтева? Да ли ускратити грађанима право да буду упознати са потенцијалним опасностима, и тиме их онемогућити да предузму одговарајуће мере самозаштите. Да ли се у том случају може говорити о истинском партнерском односу полиције и грађана? Да ли с циљем заштите права жртве то не учинити и тиме допринети да накнадно нека друга особа постане жртва кривичног дела? Шта ако жртва у страху од „публицитета“ не буде желела да пријави кривично дело? У том случају не само да та виктимизација остаје скривена од органа формалне социјалне контроле и јавности („тамна“ бројка), већ учинилац остаје на слободи спреман да почини ново кривично дело.

Можемо рећи да проблем наступања нежељених последица услед јавног објављивања информација о криминалитету стар колико и средства јавног информисања и њихово извештавање о кривичним делима. Наиме, одувек су се дешавали случајеви када су медији у потрази за сензационализмом објављивали информације о кривичним делима које, не само да су штетиле жртви, већ су често угрожавале и напоре полиције ка њиховом откривању и расветљавању. Али ту је реч о информацијама до којих су медији стизали консултујући своје „изворе“ и за чије објављивање, по правилу, нису имали сагласност полицијске организације. Оно што овај проблем чини суштински другачијим јесте чињеница да је овде реч о информацијама која полиција сама објављује и то чини верујући да поступа у интересу грађана. Овај проблем уочен је онога тренутка када је грађанима омогућен једноставан и лак приступ мноштву информација о криминалитету, а што је, између осталог, омогућио развој Интернет технологије, односно све учесталија појава Интернет сајтова полицијских организација и усавршавање техника и технологија мапирања криминалитета (ГИС).

Треба рећи да, иако је мапирање криминалитета значајније присутно у полицијској пракси још од деведесетих година прошлог века, овај проблем је релативно скоро привукао пажњу, тако да се последњих десетак година воде расправе о етичким и правним питањима која се односе на јавно објављивање мапа криминалитета. С тим у вези, Кесиди (Cassidy) примећује да је услед брзог развоја мапирања криминалитета било веома мало прилика да се о овом проблему дискутује од стране професионалних удружења, на стручним скуповима и осталим форумима који пружају прилику размене мишљења. Међутим, наставља Кесиди, ова ситуација се прилично брзо мења. Овај проблем све више привлачи пажњу полицијских аналитичара, али и свих других који професионално долазе у додир са ГИС технологијом, при чему,

контактирајући међусобно, они схватају да нису усамљени када је реч о суочавању са овима проблемом<sup>6</sup>.

Решење проблема није нимало лако. Чини се да кадгод полицијска организација објави мапу криминалитета на свом Интернет сајту, улази у ризик од пружања сувише информација, или пак премало<sup>7</sup>. „Сувише“ значи нарушити право на приватност жртве, док „премало“ значи не приказати јавности потпуну слику криминалитета. Дакле, суштина проблема је у следећем – да ли дати примат јавном интересу грађана да буду обавештени о стању и кретању криминалитета (самим тим и о локацијама извршених кривичних дела), или пак заштити права на приватност жртве. Решење проблема своди се на избор између две могућности – или једно од права жртвовати да би друго могло бити остварено, или пак тражити компромис између две крајности. Мишљења смо да примат треба дати другој опцији и проналажењу праве мере заштите и једног и другог, пазећи, при том, на то да ниједно од њих не буде угрожено у већој мери него што је то неопходно. Међутим, како то урадити? Један од могућих начина јесте примена посебних техника мапирања.

### **Примена посебних техника мапирања криминалитета с циљем заштите права на приватност жртве кривичног дела**

Један од компромисних начина решавања претходно наведеног проблема јесте да се јавности прикажу подаци, али да прецизност њиховог приказа буде намерно смањена. Другим речима уместо да се локације кривичних дела приказују као појединачне, засебне локације (тачке) у простору, подаци о кривичним делима на одређеном делу простора (стамбени блок, месна заједница, безбедносни сектор, позорнички/патролни рејон и др.), се приказују обједињено. На тај начин, се јавност обавештава да се на одређеном делу простора врше кривична дела, али се у исто време прикрива тачна локација кривичног дела чиме се умањује могућност идентификације жртве. Међутим, како је реч о компромисном решењу треба бити свестан слабости оваквог начина приказа података на мапама криминалитета. Наиме, сумарни приказ података онемогућава уочавање просторних образаца у вршењу кривичних дела у оквиру односне територије. Тако, постоји могућност да су на одређеном делу територије скоро сва кривична дела сконцентрисана у једном њеном мањем делу (криминално жариште), који, оваквим приказом података, неће моћи бити уочен. Треба рећи да су могућности за овакво „сакривање“ криминалних жаришта утолико мање, уколико је територија (полигон) која обједињава појединачне локације мања. Тако, у Великој Британији заштита приватности приликом јавног објављивања просторно референцираних података (адреса) се врши на тај

<sup>6</sup> Cassidy, T., *Privacy issues in the presentation of geocoded data*, Crime Mapping News, 1(3), 1999, p. 3.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 3.

начин што се уместо засебног приказа локације (тачке) у простору, оне обједињавају у велики број мањих целина – подручја обухваћених једним поштанским бројем, и као такве збирно приказују. Територија сваког поштанског броја обухвата у просеку 14 адреса<sup>8</sup>. У случају да неки поштански број садржи мање од четири адресе, локација кривичног дела се придодаје подручју најближег суседног поштанског броја који садржи више од три адресе. Иако је могућност „сакривања“ сведена на много мању меру, она није у потпуности елиминисана. С тим у вези, Чејни и Ретклиф су извршили поређење мапа криминалитета на којима су локације кривичних дела представљене као засебне тачке у простору, са онима на којима су исте локације везиване за подручја поштанског броја и као такве сумарно приказане. Установили су да извесне разлике у добијеним визуелним приказима постоје, али да је општи образац просторне дистрибуције кривичних дела очуван. С тим у вези, ови аутори указују на неопходност даљих истраживања која би показала какав утицај имају овакве и друге сличне „деперсонализације“ приказа података на њихову употребну вредност и крајњи исход њихове аналитичке обраде<sup>9</sup>.

Прецизност приказа локације кривичног дела може бити умањена и неадекватном избором величине симбола (тачка, графички елемент) којим се на карти означава место извршења кривичног дела. Наиме, уместо да се појединачна локација кривичног дела означава симболом чија величина одговара размери у којој је сачињена карта, тако да прецизно означава локацију (део простора) на којем је извршено кривично дело, користи се величина симбола која није у складу са размером карте, па уместо приказа микро локације места извршења кривичног дела, величина симбола је таква да покрива и приказује шири простор места извршења кривичног дела. Другим речима, уместо да, на пример, прикаже део улице на којем је извршено кривично дело, симбол који означава локацију кривичног дела биће такав да на мапи покрива простор целог стамбеног блока, односно уместо дела улице, две или више улица и сл.

Осим тога, могуће је на карти означити само граничне линије одређеног подручја које је предмет интересовања (на пример, подручје општине, безбедносног сектора и др.), а осим локација кривичних дела, картографски се не приказују садржаји унутар односног подручја (улице, тргови, зграде...). На тај начин се кориснику отежава „оријентација“ у картографски приказаном простору, а самим тим и прецизна идентификација места извршења кривичног дела.

Прецизност приказа мапе може бити умањена и на тај начин што ће се кориснику Интернет мапе криминалитета онемогућити „зумирање“ приказа мапе, а самим тим и прецизно идентификовање места извршења кривичног дела. На крају, без обзира на начин који се примењује с циљем

<sup>8</sup> Максималан број адреса у оквиру територије коју обухвата један поштански број је 100. Адреса неких комерцијалних објеката може представљати самосталан поштански број.

<sup>9</sup> Chainey, S., Ratcliffe, J., *GIS and Crime Mapping*, John Wiley & Sons, 2006, p. 209.



смањења „оштрине“ приказа, треба бити опрезан када се то чини у мањим местима или пак местима са веома ниском густином насељености (на пример, рурална средина), где је и недовољно детаљан приказ понекад довољан за идентификовање локације кривичног дела, а самим тим и жртве.

У пракси полицијских организација присутно је и такво решење где се јавност путем мапа криминалитета обавештава о томе да су извршена кривична дела, али у случају да постоји потреба да се заштити право на приватност жртве, као локација места извршења кривичног дела на мапи је означена локација (адреса) седишта полицијске организације. На тај начин, свако ко сматра да има оправдан интерес да сазна тачну локацију извршења кривичног дела, може доћи у полицијску станицу и затражити додатна обавештења (слика 1).



Слика 1 - Мапа криминалитета са локацијама различитих кривичних дела

На мапи су приказане локације различитих кривичних дела означених различитим бојама. Међутим, локације сексуалних деликата и кривичних дела насиља у породици (црвени оквир у легенди) нису приказане из разлога заштите приватности жртава. Уместо тога на мапи је као локација ових кривичних дела означена локација градске полицијске станице (бели оквир).

Несумњиво је да када јавност има приступ информацијама, увек се појави неко ко ће пронаћи начин и имати интерес да такве информације злоупотреби. Такав вид злоупотребе могућ је и са мапама криминалитета. Чињеница да оне могу бити злоупотребљене, не треба да значи да се требамо одрећи предности које оне пружају. Мапирање криминалитета јесте веома корисно средство приказа информација о дистрибуцији кривичних дела у простору, а о чему сведочи место и значај које мапе криминалитета данас имају у полицијској пракси. Ако услед могућности злоупотребе не постоји

интерес да локација неког кривичног дела буде јасно приказана на мапи, мишљења смо да *примена неких 'компромисних' решења у чијој суштини се налази деградација квалитета приказа 'слике' криминалитета на одређеном простору, често може произвести више штете него користи*. Применом оваквих решења, не само да се отежава идентификација проблема на одређеном подручју, што је основна сврха и вредност мапа криминалитета, већ се, што је много опасније, на грађане може оставити утисак да им мапе криминалитета „много откривају, а ништа не показују“, па да им стога и нису од неке користи. Тако, овакве мапе могу упозорити грађане на опасности које им прете (на пример, учестала крађе возила у улици где живе), али често не знајући да је опасност „иза угла“, они неће бити свесни њене непосредности, па и поред свих упозорења која до њих стижу, можда неће предузети одговарајуће мере самозаштите. Све то може водити удаљавању грађана од мапа криминалитета, тако да се код њих можда неће појавити потреба да их консултују у ситуацијама када затребају и могу добити потпун приказ стања криминалитета и ризика по њихову безбедност на одређеном простору. *Уколико постоји забринутост за могућу идентификацију жртве, а што је, по правилу, случај код сексуалних деликата, случајева насиља у породици, као и код неких кривичних дела чији су актери малолетна лица, таква кривична дела не треба мапирати, већ информисање грађана остварити на друге начине, а пре свега интензивнијим присуством полицијских службеника на терену, програмима попут посета 'од врата до врата' и др.*

### **Јавно објављивање мапа криминалитета – неопходност стандардизације поступања**

Начин на који различите полицијске организације данас приступају овом проблему одређен је, пре свега, нормативном регулативом која постоји у државама у којима оне делују, а која уређује питања приступа информацијама од јавног значаја, заштите података о личности и друга. Тако, Вортел (Wartell) и МекИвен (McEwen) наводе да полицијске организације у САД већ дуже време постављају мапе криминалитета на Интернет, при чему свака од њих има свој интерни правилник који подаци се чине јавно доступним, у којој форми и ко им може приступити. Ти правилници су у складу са Законом о слободном приступу информацијама<sup>10</sup> (*Freedom of Information Act*), федералним прописима који уређују поступање са јавним исправама (*public records*), као и филозофијом сваке појединачне полицијске организације<sup>11</sup>. Слично као у САД, ова питања не губе на свом значају и актуелности у Европи. Неколико европских полицијских организација је размотрило ово питање и закључило да сакупљени подаци, статистичке табеле, као и мапе криминалних жаришта треба да буду доступне, али да право на приватност ипак треба да носи превагу над правом јавности да сазна одређену

<sup>10</sup> Више информација о овом закону могуће је пронаћи на: <http://foia.fbi.gov>.

<sup>11</sup> Wartell, J., McEwen, T., *op. cit.*, p. 5.

информацију<sup>12</sup>. У Великој Британији, Закон о заштити података<sup>13</sup> (*Data Protection Act*) из 1998, као и Закон о криминалу и нарушавању јавног реда<sup>14</sup> (*Crime and Disorder Act*) такође донет 1998. године, детаљно уређују принципе размене и јавног објављивања података. Генерално гледано, када се подаци размењују између агенција у Великој Британији, име жртве и улични број његовог/њеног места боравка се бришу, при чему остаје само назив улице и назив града, са циљем да се деперсонализује запис и превазиђу било какви проблеми и питања приватности<sup>15</sup>. У Републици Србији област јавног објављивања података нормативно је ближе уређена *Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја*<sup>16</sup> и *Законом о заштити података о личности*<sup>17</sup>. У Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја, информација од јавног значаја одређује се као свака информација којом располаже орган јавне власти, настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, садржана у одређеном документу, а односи се на све оно о чему јавност има оправдан интерес да зна (члан 2). Такође, у претходно наведеном закону се наводи да се остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја неће омогућити ако би се тиме угрозило, омело или отежало спречавање или откривање кривичног дела, оптужење за кривично дело, вођење преткривичног поступка, вођење судског поступка, извршење пресуде или спровођење казне, или који други правно уређени поступак, или фер поступање и правично суђење (члан 9. став 2). Осим тога, у члану 14, ст. 2. се наводи да орган власти неће тражиоцу омогућити остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја ако би тиме повредио право на приватност, право на углед или које друго право лица на које се тражена информација лично односи, осим ако се ради о личности, појави или догађају од интереса за јавност.

Закон о заштити података о личности за циљ има да обезбеди остваривање и заштиту права на приватност и осталих права и слобода сваком физичком лицу, а у вези са обрадом података о личности. Тако се у члану 3. Закона о заштити података о личности одређује да је податак о личности свака информација која се односи на физичко лице, 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, путем слушања, гледања и сл, односно посредно, путем увида у документ у којем је

<sup>12</sup> Вортел и МекИвен наводе пример Немачке

(<http://www.mi.brandenburg.de/cms/list.php/mi>). Наведено према: Wartell, J., McEwen,

T., *op. cit.*, p. 35.

<sup>13</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga\\_19980029\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980029_en_1), доступно 29. маја 2009.

<sup>14</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga\\_19980037\\_en\\_1#Legislation-Preamble](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980037_en_1#Legislation-Preamble), доступно 29. маја 2009.

<sup>15</sup> Wartell, J., McEwen, T., *op. cit.*, p. 7.

<sup>16</sup> Службени гласник РС, бр. 120/04.

<sup>17</sup> Службени гласник РС, бр. 97/08.

информација садржана и сл.), или без обзира на друго својство информације, док се обрада података одређује као свака радња предузета у вези са подацима као што су: прикупљање, бележење, преписивање, умножавање, копирање, преношење, 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 са наведеним подацима, без обзира на то да ли се врши аутоматски, полуаутоматски или на други начин. Такође, у члану 16. Закона о заштити података о личности, као нарочито осетљиви подаци се означавају они подаци који се односе на националну припадност, расу, пол, језик, вероисповест, припадност политичкој странци, синдикално чланство, здравствено стање, примање социјалне помоћи, *жртву насиља*, осуду за кривично дело и сексуални живот, при чему се ови подаци могу обрађивати на основу слободно датог пристанка лица, осим када законом није дозвољена обрада ни уз пристанак.

Као што је речено, у различитим државама проблему јавног објављивања података о криминалитету приступа се на различите начине, при чему је различитост приступа одређена начином на који је нормативно уређена заштита људских права у тим државама, а пре свега заштита права на приватност личности и права на приступ информацијама од јавног значаја. Међутим, имајући у виду значај овог проблема и опасности који он у себи носи, уочила се потреба стварања ширег консензуса у погледу начина на који треба уредити ову материју. У том смислу се говори о неопходности успостављања одређених стандарда поступања када је реч о објављивању ових информација. Нажалост, у овом тренутку не постоје општеприхваћени стандарди поступања јер, концепт стандарда подразумева један континуитет сагледавања стања ствари у одређеној области од стране „струке и науке“ како би се уочила најбоља искуства других. Ако се има у виду да је мапирање криминалитета релативно млада дисциплина и да је јавно презентовање мапа криминалитета шире присутно у полицијској пракси последњих десетак година, јасно је зашто још увек не постоји сагласност око тога шта је „најбоља пракса“. Оног тренутка када се то оствари, она постаје фиксан стандард који има обавезујуће дејство. Међутим, иако општеприхваћени стандарди још увек нису установљени, извесне смернице у ком правцу треба ићи већ постоје. Тако је још 1999. године у организацији Центра за истраживање и развој мапирања криминалитета (*Crime Mapping Research Center*) одржано саветовање које је за циљ имало да утврди неке препоруке у вези са заштитом података датих у форми мапа криминалитета. Као резултат тог саветовања настало је *Упутство о приступу мапираним подацима о криминалитету и другим просторно референцираним подацима*<sup>18</sup>. Такође, у Великој Британији,

<sup>18</sup> Wartell, J., McEwen, T., Privacy in the Information Age: A Guide for Sharing Crime Maps and Spatial Data, US Department of Justice, Washington DC, 2001.

Министарство унутрашњих послова (*British Home Office*) издало је сличан документ под називом *Размена података и мапирање криминалитета*<sup>19</sup>, који садржи препоруке упућене свим субјектима који долазе у додир са мапама криминалитета, како да заштите право на приватност приликом јавног објављивања просторно референцираних података. Ова два документа представљају солидну основу за уређење ове важне материје, међутим, да ли ће, када ће и у којој мери смернице које они садрже бити усвојене од стране већине полицијских организација, у овом тренутку није могуће предвидети.

### Друге могућности злоупотребе мапа криминалитета

Мапе криминалитета за циљ имају да објективно информишу јавност о стању и кретању криминалитета на одређеном подручју. Ако су грађани свесни ризика који им прете биће боље мотивисани да предузму мере самозаштите, али и укључе у друге активности које за циљ имају побољшање квалитета живота у својој заједници. Међутим, осим грађанима, такве информације могу користити и другим субјектима. Наиме, као корисници мапа криминалитета могу се јавити уживаоци наркотика или пак они који се баве њиховом препродајом, како би одредили које су то области у које су погодне за њихову активност. Тако, зависник од наркотичких средстава може на јавно доступној мапи тражити области које су угрожене проблемом „диловања“ и ту потражити да купи наркотик, док, у исто време, онај који се бави њиховом продајом може тражити области у којима проблеми злоупотребе наркотичких средстава нису присутни и који су као такви изван пажње органа формалне социјалне контроле, и ту започети свој „трговину“. Слична ситуација постоји и са провалницима, крадљивцима аутомобила и другим преступницима који, консултујући мапе криминалитета, могу идентификовати области најмањег ризика за вршење своје криминалне делатности. На тај начин јавно објављивање мапа криминалитета може покренути „игру мачке и миша“ полицајаца и извршиоца кривичних дела, односно извршиоцима кривичних дела оне могу служити као значајан „обавештајни извор“ из којих ће они моћи да извлече закључке о могућим обрасцима вршења позорничке/патролне делатности, локацијама могућих заседа, рација и сл., и да на тај начин избегавају откривачку делатност полиције<sup>20</sup>.

Међутим, осим претходно наведених, један вид „злоупотребе“ мапа криминалитета привлачи све више пажњу научне и стручне јавности. Наиме,

<sup>19</sup> Radburn, S., *Data Exchange and Crime Mapping: A Guide for Crime and Disorder Partnerships*, Home Office, London, UK, 2000, доступно 20. маја 2009 године на: <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/technology/technology01.pdf>

<sup>20</sup> Кристофер Брус (Christopher W. Bruce), аналитичар полиције Кембриџа (држава Мериленд), САД наводи да полицијска организација у којој он ради да се 25% уочених образаца криминалне активности јавно објави тек протеком пет до седам дана од њиховог идентификовања, док се 10% уочених образаца никада не објави јавно. Објашњење овакве праксе лежи у могућности компромитовања полицијских напора који се предузимају с циљем расветљавања кривичних дела и откривања њихових извршилаца. Наведено према: Wartell, J., McEwen, T., *Privacy in the Information Age: A Guide for Sharing Crime Maps and Spatial Data*, US Department of Justice, Washington DC, 2001, p. 8.

банке, хипотекарне агенције, агенције за осигурање и други субјекти сличне делатности, информације добијене путем мапа криминалитета могу користити у процени ризика приликом доношења својих пословних одлука. Тако појединци који живе у областима које карактерише висока стопа криминалитета могу се сматрати „ризичним“ и бити одбијени за кредит, или пак исти добити под неповољнијим условима, односно плаћати скупле осигурање и сл., за разлику од својих суграђана који живе у областима ниске стопа криминала. Такође, могуће су и такве ситуације да инвеститори могу одустати од улагања у области за које, анализом Интернет мапа криминалитета, утврде да су угрожене криминалом, или пак купци некретнина неће куповати станове у градским четвртима које носе ризик по њихову безбедност и сл. Осим оваквих видова (зло)употребе мапа криминала, чести су случајеви где поједине фирме користе информације са мапа криминала како би лоцирале циљну групу за продају својих производа. На пример, компанија која се бави продајом алармних система и камера за видео надзор тежиће да идентификује на мапама криминала оне области где се учестало врше кривична дела крађе, како би у тим подручјима интензивирала своје маркетиншке активности и тиме подигла ниво продаје својих производа<sup>21</sup>.

Означавање одређеног подручја као „опасно“, „угрожено“, „безбедносно проблематично“ и сл., у литератури се често означава изразом „еколошко етикетирање“ (*ecological labeling*)<sup>22</sup>. Еколошко етикетирање у великој мери може утицати на квалитет живота и економски развој одређених области. Наиме, истраживања су показала да негативне етикете имају деструктивно повратно дејство на такве области, односно обесхрабрују све оне које би у њих хтели да дођу по било ком основу (да у њима живе, раде, у њих улажу и сл.). Као последица тога и они који у тим областима живе добијају жељу да их напусте, што само интензивира процес њиховог пропадања<sup>23</sup>. Такође, истраживања показују да повећана стопа криминалитета на одређеном подручју етикету „опасних“ веома лако може пренети на области у свом непосредном окружењу, али и да може охрабрујуће деловати на вршење кривичних дела<sup>24</sup>. Треба напоменути да је негативно еколошко етикетирање постојало и пре појаве Интернет мапа криминалитета. Тако, градске четврти у којима је уочено учестало избегавање плаћања пореза, добијале би етикете „ризичних“, што је умногоме нарушавало амбијент за економска улагања и развој тих области. Сличну етикету добијале би и оне области за које би се уочило да их такси превозници избегавају и сл. На крају,

<sup>21</sup> Wartell, J., McEwen, T., *op. cit.*, p. 17.

<sup>22</sup> Paulsen, J. D., Robinson, B. M., *Spatial aspects of crime: Theory and Practice*, Pearson Education, 2004, p. 44

<sup>23</sup> Pyle, G., Systematic sociospatial variation in perspectives of crime location and severity. In: Georges-Abeyie, D., Harries, K. (Eds.), *Crime a spatial perspective*, 1980, p. 219–245. Наведено према: Paulsen, J. D., Robinson, B. M., *op. cit.*, p. 42.

<sup>24</sup> Miller, E., Crime's threat to land values and neighborhood vitality. In: Brantingham, P., Brantingham, P. (Eds.), *Environmental criminology*, p. 111–118. Наведено према: Paulsen, J. D., Robinson, B. M., *op. cit.*, p. 44.

треба рећи и то да је наступање негативних последица услед еколошког етикетирање, још увек на нивоу претпоставке. Да ли купци некретнина заиста користе мапе криминалитета како би избегли области са високом стопом криминала, односно да ли банке, осигуравајућа друштва и други субјекти приликом доношења својих пословних одлука узимају у обзир и „етикете“ одређених подручја, како истичу Вортел и Мекивен, још увек није званично потврђено<sup>25</sup>.

### Неки узроци погрешног тумачења мапа криминалитета

Чињеница је да еколошко етикетирање може имати снажан негативан утицај на понашања (активности) људи и квалитет њиховог живота. Међутим, поставља се питање шта ако нека област добије етикету „опасне“, а да, при том, она није ни у каквој вези са стварном стопом криминалитета и уопште стањем безбедности на том подручју. Истраживања показују да је негативно еколошко етикетирање често резултат дејства фактора који нису у вези са стварним стањем криминалитета који постоји на одређеном подручју<sup>26</sup>. С тим у вези, намеће се питање шта је узрок тих погрешних перцепција? О некима од њих већ је било речи у радовима који се односе на субјективна опажања страха од криминала<sup>27</sup>, међутим, овде ћемо се задржати само на онима који су везани за мапе криминалитета. Наиме, једна од основних карактеристика мапа криминалитета јесте лакоћа којом оне преносе своје садржаје, а што се најбоље осликава изреком „слика вреди више него хиљаду речи“. Међутим, то неће увек бити случај. Некада ће њихов дизајн, односно начин на који су оне осмишљене и технички урађене, бити узрок погрешних интерпретација података који се на њима налазе. Последице тога, као што је већ речено, могу бити озбиљне и могу водити значајном пропадању тих области, губитку кредибилитета полицијске организације код грађана и сл. Погрешно тумачење мапираних садржаја најчешће је последица следећих узрока:

#### Грешке у геокодирању

Један од проблема који се јавља приликом израде мапа криминалитета, а који може бити узрок погрешне интерпретације мапираних садржаја, јесте могућност појаве грешке у геокодирању. Геокодирање је, најопштије речено, процес којим се одређена локација у реалном простору преводи у одговарајући положај на мапи. Наиме, како би ручно „уцртавање“ локација често био дуг и мукотрпан посао, осмишљена су посебна софтверска решења. Задатак софтвера је да адресни податак који је унет у систем доведе у везу са његовом „репликом“ чије координате су претходно унете и смештене у

<sup>25</sup> Wartell, J., McEwen, T., *Privacy in the Information Age: A Guide for Sharing Crime Maps and Spatial Data*, US Department of Justice, Washington DC, 2001, p. 17–19.

<sup>26</sup> Paulsen, J. D., Robinson, B. M., *op. cit.*, p. 44–45.

<sup>27</sup> На пример, о узроцима и последицама страха од криминала код грађана видети: Вуковић, С., *Превенција криминала*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010, стр. 97–101.

одговарајућој бази података (адресни модел). Координате „реплике“, се скидају и придружују податку који се геокодира, на основу којих се унета локација смешта на одређено место на мапи. У том процесу могуће је да дође до грешака у смислу да су у полицијском извештају (кривична пријава, кривични уписник и др.) уписани и касније геокодирани нетачни адресни подаци (словне грешке, погрешан улични број и сл.), или да ГИС базе података из којих се извлаче подаци неопходни за „смештање“ тачке на мапу нису увек тачне или ажурно вођене и сл. Такође, могуће су и такве ситуације где поједине тачке, неће имати унапред дефинисане координате у ГИС адресном моделу, па ће њихов положај на мапи бити одређен интерполацијом координата „познатих“ адреса дуж средишње линије. На пример, адресна тачка 500 биће у средишњој тачки линијског сегмента који почиње адресом 1 и завршава адресом 1000. С тим у вези, примећује Том Кесади (Tom Casady), процес геокодиранија је нужно непрецизан, с обзиром на то да софтвер прави „најприближнији погодак“ где да постави тачку на сегменту правца. Осим тога, додаје Кесади, промењени називи улица, слични називи улица, вишеструки суфикси и префикси, као и идентични називи улица у различитим општинама могу проузроковати грешке у геокодиранију. Док софтверска подешавања могу у великој мери да онемогуће појаву оваквих грешака, често „дотеривање“ параметара геокодиранија захтева време и негира сврху свог постојања – убрзавање и олакшавање процеса геокодиранија<sup>28</sup>. Наиме, није велики проблем мануелно уносити локације 50 догађаја, или пак појединачно проверавати прецизност софтверског геокодиранија за толики број догађаја. Проблем настаје у случају да треба геокодирати неколико стотина или хиљада догађаја. Тако, наводи Кесади, ако су полицајци у Линколну, (Небраска, САД) у току једне године одговорили на 140.000 позива за полицијском интервенцијом, и ако претпоставимо да је извор података (полицијски извештаји) 100% прецизан, а проценат тачности геокодиранија тих догађаја 99%, то ће значити да је 1.400 локација догађаја „затурено“ негде на мапи. У реалности, процес геокодиранија, упозорава овај аутор, није ни приближно тако прецизан<sup>29</sup>. С тим у вези, треба бити опрезан како при објављивању мапа криминалитета (полиција), тако и при њиховом тумачењу (грађани). Ако се подаци приказују збирно за одређену област (полигон) онда грешке у геокодиранију неће имати негативан утицај на „излазне вредности“ полигона. Међутим, ако појединачна локација неког кривичног дела или адреса становања неког сексуалног преступника „залутају“ на мапи, и појаве се на неком другом месту, последице могу бити велике. Ако се има у виду да су грешке геокодиранија неминовност, приликом јавног објављивања мапа криминалитета потребно је навести проценат успешности геокодиранија и објаснити какв је његов утицај на тачност приказа мапираних садржаја. Тако, исправно примећују Вортел и МекИвен, ако је проценат тачности

<sup>28</sup> Cassidy, T., Privacy issues in the presentation of geocoded data, *Crime Mapping News*, 1(3), 1999, p. 2.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 3.



геокодирања само 75%, корисници мапе криминалитета треба да размисле какву корист имају од такве мапе криминалитета, а полицијска организација би требало да се озбиљно позабави тим проблемом<sup>30</sup>.

### Неадекватан избор симбола

Осим грешака у геокодирању, погрешној интерпретацији мапа криминалитета може допринети и неадекватан избор симбола којима се означавају мапирани садржаји. Наиме, мапа криминалитета, као средство сазнања, треба да буде приступачна за природан начин визуелног поимања, а правилан избор симбола умногоме доприноси том циљу. Треба тежити томе да прође што мање времена од момента читања мапе криминалитета до момента потпуне репродукције њеног садржаја у свести корисника. Симболи који се користе на мапама криминалитета треба да су такви да се лако могу распознати, научити и памтити. С тим у вези, приликом избора симбола за означавање мапираних садржаја треба водити рачуна о томе какав је њихов: изглед, боја и величина.

#### А) Изглед симбола

*Изглед симбола* представља начин на који је он графички осмишљен. Симболи треба да су такви да се из њиховог визуелног изгледа може лако закључити какве објекат или појаву представљају. Неопходно је да на мапи криминалитета различити садржаји буду означени графичким симболима различитог изгледа.

#### Б) Боја симбола

Адекватан избор боја помаже диференцијацији садржаја и прегледности мапе криминалитета, симболици приказивања и постизању контрастних и хармонијских ефеката. Међутим, примена великог броја боја на мапама може негативно деловати на читљивост мапе и бити потенцијални узрок лоше интерперетације њених садржаја. Симболи који означавају догађаје на које се жели скренути пажња треба да су означени симболима интензивнијих боја (нпр. црвена). Приликом израде мапе криминалитета треба водити рачуна да се симболи међусобно не разликују само по боји, јер у случају да се мапа одштампа на црно-белом (ласерском) штампачу, који данас превладава у употреби, корисник неће бити у могућности да их разликује.

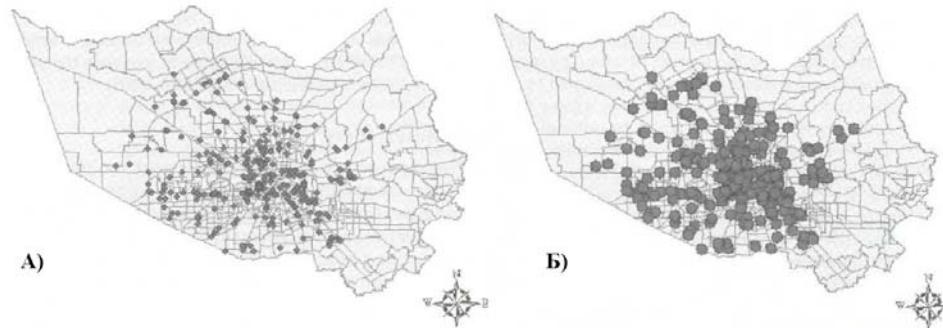
#### В) Величина симбола

Величина симбола треба да је таква да одговара размери у којој је сачињена мапа и обиму приказаних података<sup>31</sup>. Ако је величина симбола несразмерна

---

<sup>30</sup> Wartell, J., McEwen, T., *op. cit.*, p. 13.

размери у којој је мапа, то на корисника може оставити утисак да је мапирано кривично дело већег значаја (опасности), односно да се оно на одређеној локацији учесталије манифестује него што је то заиста случај. То за последицу може имати нетачну интерпретацију мапираних садржаја. Слика 2 показује како употреба превише великих симбола води ка закључку да је дистрибуција кривичних дела много озбиљнији проблем него што она заиста јесте).



**Слика 2** - Мапе које приказују исту дистрибуцију кривичних дела, али са симболима различите величине

На слици 2 се уочава да величина симбола може деформисати приказ мапираних садржаја и учинити да просторна дистрибуција изгледа много гушћа ако се користе претерано велики симболи (Б), него што је то заиста случај (А)<sup>32</sup>.

Међутим, некада ће заиста постојати потреба да се користе такви, тзв. прогресивни симболи, односно симболи чија величина на мапи расте сразмерно броју догађаја на конкретној локацији. То се по правилу дешава у ситуацијама када треба мапирати садржаје које карактерише висока фреквентност догађања на одређеној (појединачној) локацији<sup>33</sup>. У случају да се такви симболи користе, неопходно је кориснику мапе појаснити начин и разлоге њихове употребе.

### Непрегледност мапе криминалитета

Прегледност мапе криминалитета омогућава лаку и брзу оријентацију и брзо узимање података — информација. Прегледна је она мапа криминалитета на којој су важнији садржаји одвојени у односу на остале, мање важне садржаје, на којој су добро издиференцирани поједини географски

<sup>31</sup> У ситуацији када не постоји интерес да се на мапи прикаже тачна локација кривичног дела (нпр. када је неопходно заштити права на приватност жртве), величина знака неће одговарати размери у којој је мапа.

<sup>32</sup> Преузето из: Paulsen, J. D., Robinson, B. M., *Spatial aspects of crime: Theory and Practice*, Pearson Education, 2004, p. 231.

<sup>33</sup> На пример, локација угоститељског објекта у којем је извршен већи број кривичних дела биће означена симболом веће величине него локација неког другог угоститељског објекта у којем је извршено једно кривично дело.

елементи и њихове категорије. Такође, прегледна је она мапа криминалитета која, приказујући узајамну везу између појединих елемената (објеката) даје компактну слику дешавања на мапираном подручју.

Један од основних узрока непрегледности мапе криминалитета јесте њено велико графичко оптерећење. Графичко оптерећење карте је однос површине покривене цртежом и укупне површине карте<sup>34</sup>. Такође, испуњавање услова прегледности захтева примену економично стилизованих симбола, односно симбола чија графичка решења неће садржати непотребне линије или тачке, што често неће бити лако остварити због тога што симболика знакова захтева што више детаља који би знак „приближили“ објекту или појави коју треба да представе. Детаљи који су у конкретном случају мање важни треба, или да су уклоњени из садржаја мапе криминалитета, или потиснути у други план применом мање упадљивих симбола, употребом блеђих боја и ситније исписаним називима. Насупрот њима, главни садржаји мапе криминалитета треба да су јаче изражени и истакнути<sup>35</sup>. Тиме се повећава прегледност, а спречава монотоност излагања која изазива замор при читању мапираних садржаја.

У уској вези са прегледношћу приказа мапираних садржаја јесте и њихова читљивост. Читљивост мапе криминалитета подразумева да се са предвиђеног растојања читања мапе може видети сваки елемент садржаја мапе криминалитета, као посебан облик који се јасно издваја од других облика, величином и бојом, а сваки назив и број да се без напора прочита. С тим у вези, приликом дизајнирања мапа криминалитета треба водити рачуна о томе какав је праг видљивости (читљивости) мапе криминалитета. Праг видљивости (читљивости) се дефинише као способност нормалног ока да са одређене удаљености која зависи од намене карте, одвојено види и препознаје облике, да их без тешкоћа идентификује<sup>36</sup>.

#### Неадекватна легенда мапе криминалитета

Читање мапа криминалитета суштински се не разликује од начина интерпретације других картографски приказаних садржаја са којима се сусрећемо у свакодневном животу (ауто карта, план града и др.). Основни

<sup>34</sup> За графичко оптерећење нема тачних норми. Испитивањем графичког оптерећења на великом броју карата дошло се до максималног односа од 1:6 или 16% покривене површине карте који омогућује добру прегледност. Међутим, код ситних размера иде се и до 25% покривености површине, али се то донекле компензира већим бројем боја на карти, јер диференцијација садржаја помоћу повећаног броја боја начелно иде у прилог прегледности карте. Наведено према: Петерца, М., Радошевић, Н., Милисављевић, С., Рацетин, Ф., Картографија, Војногеографски институт, Београд, 1974, стр. 256.

<sup>35</sup> Употреба различитих контраста јесте један од начина на који је могуће остварити диференцирање мапираних садржаја. Под контрастом се подразумевају упадљиве супротности ликовних елемената који се користе да се ликовна мисао јасније изрази, да се цртеж јасније издиференцира, али у свему томе мора да преовлада осећање мере и пропорције. Суштина контраста је да однос између елемената буде јасан, да се одмах осети који је важнији.

<sup>36</sup> Петерца, М., Радошевић, Н., Милисављевић, С., Рацетин, Ф., Картографија, Војногеографски институт, Београд, 1974, стр. 260–261.

принципи њиховог коришћења су исти, док разлике постоје у њиховој намени, а самим тим и у садржајима и начину на који су они приказани.

Један од првих корака ка разумевању садржаја мапе криминалитета, али и свих других картографских приказа, јесте упознавање легенде. Легенда треба да информише читаоца мапе о томе у којој размери је сачињена мапа и какво значење носе симболи и други објекти који се налазе на мапи. Зато је неопходно да легенда буде свеобухватна и јасна. Без јасне и прецизне легенде картографски приказан садржај је често бескористан. Тако је информација о размери у којој је сачињена мапа, кориснику битна из разлога како би он могао да добије представу колико су мапиране локације удаљене једне од других, колико су удаљене од места њиховог боравка, школе у коју су послали дете и сл. Такође, ако се различити догађаји на мапи криминалитета означавају различитим симболима, неопходно је упознати корисника са њиховим значењем и сл. Ако су на мапи криминалитета налазе информације о стопама криминалитета, где се број кривичних дела доводи у везу са бројем становника на одређеном подручју, односно старосном структуром, нивоом образовања, нивоом остварених прихода и др., неопходно је да постоји објашњење како су те стопе израчунате и шта оне означавају. Такође, могуће су и ситуације да локације одређених кривичних дела неће бити прецизно приказане на мапи криминалитета, услед разлога заштите приватности жртве, па је неопходно корисника упознати са начином на који су такве информације представљене, како би се избегле могућности погрешног тумачења таквих садржаја.

Осим тога, мапирани садржаји треба да су појмовно одређени на начин који је разумљив обичним људима који не познају полицијску и правну терминологију. С тим у вези, треба имати у виду да грађани често не праве разлику између места са којег је упућен позив за полицијском интервенцијом и места извршења кривичног дела, које радње представљају прекршај, а које кривично дело, а нарочито од њих не треба очекивати да познају кривичноправна одређења елемената бића кривичних дела која су приказана на мапама криминалитета. С тим у вези, легенда треба да садржи и објашњење коришћених термина.

### Закључак

Свака јавно објављена информација која је нетачна или пак погрешно протумачена, носи ризик од позивања на одговорност онога ко је ту информацију објавио. Ако се имају у виду последице које могу наступити у случају погрешне интерпретације мапираних садржаја, ово питање постаје незаобилазна тема свих расправа које претходе јавном објављивању мапа криминалитета. То нарочито долази до изражаја у земљама тзв. западне демократије, у којима свако објављивање садржаја који је нетачан или двосмислен, односно погрешно протумачен, а услед чега је наступила или је могла да наступи штета по нечија права (нпр. право на приватност) или интерес (нпр. изгубљени профит услед негативне еколошке етикете), може резултовати судским процесима и захтевима за надокнадом штете. Поставља се питање шта учинити у вези с тим? Основно је предузети све неопходне мере како би се при изради мапа, заштитила права

жртве, а ризик погрешног тумачења мапираних садржаја свео на најмању могућу меру. Међутим, без обзира на то, треба имати у виду да је чак и код „идеалне“ мапе стално присутна латентна могућност наступања штетне последице услед коришћења мапираних садржаја. На пример, на мапи се, по правилу, налазе подаци о пријављеним кривичним делима, односно кривичним делима за које је полиција сазнала вршећи своје свакодневне активности. Међутим, треба имати у виду и могућност постојања „тамне бројке“, односно кривичних дела која су извршена и за која се не зна. С тим у вези, могућа је ситуација да полицијска организација одређено подручје прогласи безбедним, а да се касније покаже да таква процена не одговара стварном стању ствари. Због тога, пре него се јавности омогући приступ мапама криминалитета, полицијска организација треба да упозна корисника са чињеницом да постоји могућност појаве грешке у фази прикупљања, обраде и презентовања података о кривичним делима, и да она (полицијска организација) не прихвата никакву одговорност, нити даје било какве гаранције у погледу тачности приказаних података, односно њиховог благовременог и потпуног презентовања јавности. Реч је о тзв. изјави искључења одговорности у којој, осим претходно наведеног, треба да стоји и то да је забрањена употреба приказаних података у било које друге сврхе (нпр. за комерцијалну употребу), осим оних за које су намењени (слика 3).

**Online Crime Mapping Disclaimer**

Welcome to the Sacramento Police Department's crime mapping website. Using this site, you can query and map selected crimes for your neighborhood, or near any intersection within the City of Sacramento. The site contains a year's worth of data, and will be normally updated once a month.

**YOU MUST AGREE TO THE TERMS BELOW BEFORE ACCESSING THE CRIME MAPS**

1. All aspects of the data provided herein are susceptible to a degree of error due to the complexities of the processes involved in compiling and presenting the data. No warranty, representation or guarantee is made or implied regarding the content, sequence, accuracy, timeliness or completeness of the data provided.
2. This visual presentation of data is being provided strictly as a courtesy and not as an obligation to its readers. The police department does not have staff available to assist in the interpretation of the data presented.
3. The City of Sacramento shall assume no liability for any errors, omissions, or inaccuracies in the information provided, regardless of how caused or any decision made or action taken, or not taken, by the reader in reliance upon any information or data furnished herein.

**NOTE:** In order to use this application you must enable cookies and temporarily allow popups.

**I Agree**
 **I Disagree**

Слика 3 - Изјава искључења одговорности полиције Сакреманта (САД)

У приказаној изјави наводи се следеће: „Добродошли на секцију мапирања криминалитета Интернет презентације полиције Сакреманта. Апликација за мапирање даје вам могућност да вршите упите и добијете мапирани приказ жељених кривичних дела на подручју где живите или било којег другог подручја града. Апликација садржи податке који се односе на текућу годину, при чему се они ажурирају једном месечно. Пре него што приступите мапама криминалитета морате прихватити доле наведене услове: (1) Подаци који

су овде доступни не морају бити у потпуности тачни, јер постоји могућност наступања грешке услед комплексности поступка њиховог прикупљања и презентовања. Не постоји никаква гаранција нити одговорност, непосредна или посредна, у погледу садржаја, редоследа, прецизности, благовремености или потпуности приказа представљених података. (2) Визуелни приказ података је омогућен искључиво као добронамерна помоћ кориснику, а не као обавезна форма прегледа података. Полицијска организација нема адекватне људске ресурсе који би вам пружили помоћ у интерпретацији приказаних података. (3) Град Сакременто неће прихватити никакву одговорност услед постојања било какве грешке, изостављање неког податка, или пак њихове нетачности, независно од тога који је узрок таквих грешака, као ни за последице било каквог чињења или нечињења од стране корисника, а које је проистекло као резултат коришћења овде доступних података<sup>37</sup>. Кориснику се не дозвољава да приступи апликацији за мапирање док не прихвати услове коришћења апликације за мапирање и то потврди избором одговарајуће опције (в. плави оквир).

Као добро решење показала се пракса појединих полицијских организација које корисницима не дозвољавају приступ мапираним садржајима и другим информацијама о криминалитету, док претходно не прочитају и потврде да су схватили изјаву о одрицању одговорности (в. плави овални оквир на слици 3).

У нашој полицијској пракси изјаву искључења одговорности могуће је пронаћи на Интернет презентацији Полицијске управе у Зрењанину (слика 4). Интересантно је напоменути да изјаву искључења одговорности не садржи Интернет презентација МУП Републике Србије.

**Isključenje odgovornosti**

Internet prezentacija PU Zrenjanin ima za svrhu da osigura javni pristup informacijama o ciljevima, aktivnostima i dostignućima PU Zrenjanin u opštem smislu.

**PU Zrenjanin ne prihvata nikakvu odgovornost za sadržaj tih stranica.**

Informacije koje one sadrže:

- Su isključivo opšte namene i ne opisuju specifičnu situaciju bilo kojeg pojedinca ili pravnog subjekta;
- Ne moraju nužno biti potpune, iscrpne, precizne ili ažurirane;
- Ne predstavljaju stručno ili pravno mišljenje.

Nemoguće je tvrditi da je on-line dokument verna slika formalno donesenog teksta, jer on ne predstavlja službeno objavljeni tekst.

Iako ne može tvrditi da na ovim stranicama nema grešaka, PU Zrenjanin će nastojati, gde je to prikladno, da ispravi one greške na koje bude upozorena.

**Srodne teme:**

- ▣ Područje policijske uprave Zrenjanin
- ▣ Pregled važnijih nedeljnih događaja

**Aktuelnosti:**

**Jul 7, 2008**

- ▣ Počelo je izdavanje putnih isprava po novom obrascu. Saznajte opširnije,...

**April 4, 2008**

- ▣ Počelo je izdavanje ličnih karti po novom obrascu. Saznajte opširnije,...

Слика 4 - Изјава о искључењу одговорности, са сајта Полицијске управе у Зрењанину<sup>38</sup>

<sup>37</sup> <http://www.sacpd.org/crime/mapping>, доступно 20. 7. 2010.

<sup>38</sup> [http://www.policija-zr.org.rs/o\\_nama\\_iskljucenje\\_odgovornosti.html](http://www.policija-zr.org.rs/o_nama_iskljucenje_odgovornosti.html), доступно 10. 9. 2010.

## Литература

- Dempsey, S. J., Forst, S. L., An introduction to policing, Thomson Learning, Belmont, 2005.
- Игњатовић, Ђ., Криминологија, Номос, Београд, 2000.
- Maltz, M., Gordon, A., Friedman, W., Mapping crime in its community settings: Event geography analysis, Springer-Verlag New York, 2000.
- Милић, Н., Мапирање криминалитета и могућности унапређења полицијске праксе, Правни живот, 10/08.
- Paulsen, J. D., Robinson, B. M., Spatial aspects of crime: Theory and Practice, Pearson Education, 2004.
- Петерца, М., Радошевић, Н., Милосављевић, С., Рацетин, Ф., Картографија, Војногеографски институт, Београд, 1974.
- Radburn, S., Data Exchange and Crime Mapping: A Guide for Crime and Disorder Partnerships, Home Office, London, UK, 2000.
- Симоновић, Б., Криминалистика, Правни факултет, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2004.
- Симоновић, Б., Криминалистика, Правни факултет, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2004.
- Симоновић, Б., Рад полиције у заједници, МУП Републике Српске, Бања Лука, 2006.
- Skogan, G. W., Hartnett, M. S., The Diffusion of Information Technology in Policing, Police Practice and Research, Vol. 6, No. 5, 2005.
- Cassidy, T., Privacy issues in the presentation of geocoded data, Crime Mapping News, 1(3), 1999.
- Chainey, S., Ratcliffe, J., GIS and Crime Mapping, John Wiley & Sons, 2006.
- Wartell, J., McEwen, T., Privacy in the Information Age: A Guide for Sharing Crime Maps and Spatial Data, US Department of Justice, Washington DC, 2001.
- Weisburd, D., Lum, C., The Diffusion of Computerized Crime Mapping in Policing: Linkig Research and Practice, Police Practice and Research, Vol. 6, No. 5, 2005.





# ОДНОС ПОЈЕДИНАЧНЕ, ДРЖАВНЕ И МЕЂУНАРОДНЕ БЕЗБЕДНОСТИ У КОНТЕКСТУ ЉУДСКИХ ПРАВА

мр Немања М. Маринковић

**Сажетак:** У овом огледу испитују се, прво, разлози који су довели до све већег значаја појединца као референтног објекта безбедности, како у теоријском проучавању, тако и у законодавној регулативи и пракси савремених држава. Затим, испитиваће се однос међузависности појединачне безбедности са традиционалним схватањем безбедности државе. У том односу било би речи о достигнућима савремене теорије и праксе у заштити појединачне безбедности, која треба да представља „тврдо језгро“ државних интереса, за разлику од периода када су се тзв. државни интереси тумачили на уштрб појединачних интереса, где се држава третирала и као гарант заштите појединца, али је државни апарат могао представљати и извор угрожавања његове безбедности.

Паралелно уз однос појединац – држава, постоји потреба да се изврши и анализа троструког односа појединац – држава – међународна заједница, будући да концепт људских права представља универзални, међународни интерес, јер се и са међународног нивоа прописује заштита појединца у склопу људских права. Из тога се може утврдити који степен обавезности имају државе у смислу спровођења међународних стандарда, и какве могу бити последице у случају да држава не поштује људска права, јер се кроз разне облике међународних притисака и интервенција реперкусије могу сагледати и на безбедност државе и на безбедност појединца. Исто тако, анализирали би и однос појединац – појединац, у случају да појединац угрожава људска права другог појединца, и улогу система безбедности у овом контексту.

## Увод

У односу на традиционалне формулације безбедности по којима је држава била централни референтни објект заштите, преформулација у схватању безбедности у којој је појединац постављен у центар проучавања сваког нивоа безбедности представља најзначајнију промену. За многе ауторе,

безбедност појединца је сада на првом месту, или макар сагледавају овај ниво као неизоставни у склопу укупног проучавања безбедности. Отворено је питање који су то стварни разлози у процесу глобализације довели до истицања концепта безбедности појединца<sup>1</sup> у толикој мери, будући да се као нови концепт приметно форсира и фаворизује. Један од разлога је ревизија досадашњих учења, јер се у ранијем периоду пре деведесетих, у времену крупних геостратешких безбедносних рачуница, мало пажње посвећивало појединцу, који је сада неизоставан ниво анализе и налази се у центру сваког проучавања безбедности.

Ипак, старање о безбедности појединца није изум новијег датума. Треба се, дакле, осврнути на читав сет међународних докумената,<sup>2</sup> путем којих су се по етапама појединцу признавала одређена права која су ширењем свести и обавезности постајала стандард. Говоримо дакле, о људским правима која су се ширила и развијала компатибилно са развојем међународних односа и међународног права. И данас су људска права чврсто утемељена у међународном и државном правном поретку, али битно је нагласити да се појам безбедности појединца посматра шире у односу на појам људских права, попут односа општег и посебног.

### Људска права у склопу концепта безбедности појединца

Услов правилног разумевања сврхе концепта заснованог на безбедности појединца, јесте дефинисање онога што се под тим концептом подразумева. Као што је случај и са самим општим појмом безбедности, ни овде ствари нису најпрецизније утврђене. Иако постоји већински консензус о важности заштите појединца, ипак не постоји дефинитивно слагање како по питању свих вредности које треба заштитити, тако и којим средствима. Пометњу нарочито уносе тврдње неких теоретичара (посебно алтернативно-критичких правца, глобалиста) који пренебрегавају значај државе у заштити појединачне безбедности, већ државу сматрају неадекватном творевином и врло често опасном по безбедност појединца, и предлажу да ту заштиту треба

---

<sup>1</sup> Ни овде немамо јединствено термилошко одређење. На пример, из поистовећивања безбедности човека са људским правима користи се и термин људска безбедност, али и термини попут индивидуална безбедност и појединачна безбедност, но, суштина је иста и односи се на безбедност човека (појединца, индивидуе). Шире о развоју и концепту безбедности појединца, види у: Vajrai, K., Human Security: Concept and Measurement, *Kroc Institute Occasional Paper 19*, 2000, pp. 1–64, [www.nd.edu/krocinst/oc\\_papers/op\\_19\\_1.pdf](http://www.nd.edu/krocinst/oc_papers/op_19_1.pdf), 24. 6. 2004.

<sup>2</sup> О томе види детаљније у: С. Brown, Human Rights. In: Baylis, J., Smith, S., *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 599–614. У овим документима видимо двоструки аспект слободе појединца, па тако, на пример, према Универзалној декларацији о људским правима из 1948. године, наводи се да се „сва људска бића рађају слободна и једнака у правима (члан 1), и да свако има право на живот, слободу и личну безбедност (члан 2), и да су сви једнаки пред законом (члан 7), али се наводи да се у неким специфичним случајевима прецизно одређеним законом та права појединца могу и ускратити (члан 29)“.

препустити глобалним безбедносним системима који ће бити засновани на концепту безбедности појединца као својој основној бризи.<sup>3</sup> Али, за оваква схватања, у актуелном тренутку, основни недостатак је што се у првој фази безбедност појединца тражи од државних система, а тек ако то не уроди плодом ово питање може добити шири значај.

Мада концепт безбедности појединца нема неку усаглашену дефиницију, под овим појмом се генерално подразумева покушај проширења традиционалних, концепата заснованих на безбедности државе, тако да поред заштите државе и традиционалних државних интереса (опстанак, територијални интегритет, суверенитет, независност) се тај списак прошири и категоричким увођењем у листу државних интереса и безбедност и права појединца и околности које представљају претњу њиховом опстанку. Сходно томе, поједини аутори одређују безбедност појединца поредећи је са безбедношћу државе. Они кажу да је „људска безбедност концепт који се односи на степен заштите и подстицања благостања појединца, за разлику од државе, која приоритет даје традиционалним државним интересима“<sup>4</sup>. Иначе, многи аутори су се опробали у покушају дефинисања појма безбедности појединца.<sup>5</sup> Углавном, и поред разлика у терминолошком, понекад и

<sup>3</sup> Види детаљније у: Симић, Д., Савремене теорије безбедности, *Реформа сектора безбедности*, Београд: Институт „Г17“, 2003, стр. 27–41.

<sup>4</sup> Упореди: Kegli Jr., Č. V., Vitkof, J. R., *Svetska politika – trend i transformacija*, Beograd: FPN, 2004, стр. 367.

<sup>5</sup> Хорхе Неф (Jorge Nef) сматра да безбедност људи обухвата: 1) личну и физичку безбедност, 2) економску безбедност, 3) социјалну безбедност, 4) политичку безбедност, 5) културну безбедност. Лора Рид (Laura Reed) и Махид Техраниан (Majid Tehrani) су предложили сопствену листу десет конститутивних елемената дефиниције безбедности људи, укључујући психолошку безбедност са бољим условима људског поштовања љубави и хуманим међуљудским односима, и безбедности комуникације, или значају у слободи и балансирању протока информација. За Роберта Бедеског (Robert Bedeski), безбедност људи укључује „адекватно знање, технологију, организацију и делатност за заштиту, одбрану и продужење биолошке егзистенције људске врсте, и процесе којим се штити и побољшава колективни мир и просперитет, да би се повећала слобода људи“. Опет, ако је *безбедност људи* све ово, шта није? Види у: Paris, R., Human Security: Paradigm Shift or Hot Air, *International Security*, Vol. 26, No. 2, 2001, р. 91; Кинг (King) и Мареј (Murray) предлажу дефиницију људске безбедности која је требала да садржи само „битне елементе“, значи елементе који су „довољно важни за људски опстанак или излагање живота и имовине великом ризику“. Користећи ове стандарде, они су идентификовали пет кључних показатеља – сиромаштво, здравље, едукацију, политичку слободу и демократију. У уобичајеном значењу реч безбедност означава слободу од различитих ризика. Оксфордски речник дефинише ову реч као „стање заштићености или неизложености опасности“. Зато дефинишемо безбедност појединца као његова животна очекивања изван стања општег сиромаштва. Укупна безбедност се тада посматра као збир безбедности појединаца. Види у: King, G., Murray, C. J. L., Rethinking human security, *Political Science Quarterly*, Vol. 116, 2001, р. 585; Гаџиновић, рецимо, сматра да „безбедност појединца увек зависи и од других чланова савременог друштва. Јер на једној страни су појединци када се то сагледава из угла права да буду заштићени законима и сл, али имамо и стање да други појединци могу угрожавати друге појединце, и имамо систем безбедности који је одговоран за имплементацију закона и заштиту појединаца. Дакле, *безбедност појединца (индивидуалну безбедност) можемо дефинисати као стање друштва у коме појединци – његови чланови слободно задовољавају и штите своје основне потребе и вредности и остварују грађанска права и слободе које су услов за*

значањском смислу, а посебно садржинском (у смислу ширине обухвата вредности за појединца) постоји и извештајни консензус око операционалне дефиниције, у погледу два циља. Први циљ безбедности појединца је обезбеђивање животног језгра или минималног скупа животних услова. Други циљ је да минимални скуп услова за безбедан живот може бити објективно одређен постављањем прагова за договорене индикаторе у сваком од одабраних домена безбедности појединца. За особу се каже да је безбедна ако су њени услови живота, у сваком домену изнад вредности прага.<sup>6</sup>

Дакле, „безбедност појединца“ (или „људска безбедност“) постао је опште прихваћен израз, употребљаван и од стране УН-а, као и других међународних и невладиних организација. Први кораци у правцу дефинисања безбедности појединца учињени су 1994. године у *Human Development Report* (годишње издање Програма за развој Уједињених нација – УНДП). Протумачено је да је „концепт безбедности претходно био ограничено схватан: као заштита територије од спољне агресије, или као заштита националних интереса од спољних притисака, или као глобална заштита од претњи нуклеарног разарања..., било је заборављено на законите интересе обичних људи који се сусрећу са небезбедношћу у свакодневном животу“. Зато се по овом Извештају уводи категорија безбедности појединца (људске безбедности). Она има два главна аспекта.<sup>7</sup> Први аспект је заштита појединца од многих хроничних проблема, као што су глад, болест и репресија. И други аспект је заштита од поремећаја чији су узроци у свакодневном животу, било да потичу из породице, са посла или у комуникацији.

Делокруг ове дефиниције је широк: заправо било који неочекиван или нередован немир може јасно да буде претња по безбедност једног човека. За разлику од почетних интерпретација које су појам безбедности појединца схватале као заштиту физичке безбедности особа, сада је појам схваћен тако да укључи и економске, здравствене и еколошке интересе појединца. То је, као што запажа УНДП, интегративан појам, насупрот оном претходном, готово одбрамбеном појму. Можда је и због ових критика дошло до тога да су аутори у својим извештајима идентификовали седам специфичних подручја који сачињавају безбедност појединца:

1) *економску безбедност* (као заштита од сиромаштва); 2) *безбедност исхране* (као приступ храни); 3) *здравствену безбедност* (као здравствена брига, заштита од болести); 4) *еколошку безбедност* (као заштита од таквих опасности које загађују животну средину и исцрпљују је); 5) *личну безбедност* (као основну физичку безбедност, безбедност од тортуре, рата, криминалних напада, насиља у породици, употребе наркотика, самоубиства и саобраћајних незгода); 6) *безбедност заједнице, друштва* (као опстанак традиционалне

---

*развој савременог демократског друштва*. У: Гађиновић, Р., Класификација безбедности, НБП, бр. 2, Београд, 2007, стр. 8.

<sup>6</sup> Види нумеролошки исказане прагове за различите аспекте безбедности појединца, у: *Индикатори људске безбедности у Србији*, Извештај за 2004, Факултет цивилне одбране, Београд, 2005.

<sup>7</sup> Две вредности су најзначајније у концепцији људске безбедности: физичка безбедност појединца и њихова лична слобода. Вајрај, К., *op. cit.*, pp. 1–64.

културе, етничких група, као безбедност културног идентитета); и 7) политичку безбедност (као уживање и заштиту основних људских права и слобода).<sup>8</sup>

Дефиниција безбедности појединца УНДП-а из 1994. године, је постала најшире цитирана и најмеродавнија формулација термина, иако су неке државе чланице прилагодиле дефиницију безбедности људи сопственим интересима. Неке од њих су, попут Канаде и Јапана, имплементирале ову дефиницију у званичну државну политику својих влада. Али са друге стране, ови примери показују и на недоследност, јер су приликом имплементације ипак унеколико изменили карактер дефиниције и прилагодили је сопственим националним интересима.<sup>9</sup>

Као што се може уочити из претходног одређења конститутивних елемената концепта безбедности појединца, људска права представљају само један део, и јасно је да је реч о односу општег (безбедност појединца) и посебног (људска права). Ипак, за све остале конститутивне елементе у саставу појма безбедности појединца (економска безбедност, безбедност исхране, здравствена безбедност, еколошка безбедност, лична безбедност и безбедност идентитета) не може се рећи да су добиле такав третман на нивоу међународне заједнице, као што је случај са људским правима. И зато се кроз призму људских права, као једног елемента, најбоље може сагледати однос безбедности на релацији појединац – држава – међународна заједница, и све импликације које такав однос може произвести.

Заштита људских права представља достигнуће чији корени сежу дубоко у прошлост.<sup>10</sup> Међутим, стандардизација ове вредности на међународном плану (као универзалног добра) стигла је нешто касније. У почетку, људска права су представљала идеал који је требало достићи, значила су морални престиж, међутим, протоком времена тежило се томе да постану стандард, и да буду обавезујућа за све чланове међународне заједнице.

Тако рецимо, као примере можемо навести да се међународна заштита појединца пре Првог светског рата сводила углавном на слободу од ropства, а

---

<sup>8</sup> UNDP Human Development Report, 1994, <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/default.cfm>.

<sup>9</sup> Канада дефинише безбедност човека као „sigурност човека од насилног и ненасилног понашања”, што значи да је овај приступ суженији од верзије УНДП-а. По канадској државној политици безбедност човека не замењује националну безбедност, већ су међусобно подржавајуће. Према овој ограниченој дефиницији безбедност човека је слобода од рата, а развој човека је слобода од оскудице. У званичној политици Јапана, безбедност појединца игра главну улогу, али је њихова дефиниција затворенија и разликује се у неким погледима од УНДП-ове. Они сматрају да „безбедност човека покрива све претње опстанка човека, дневног живота и достојанства”. Види у: King, G., Murray, C. J. L., *op. cit.*, pp. 585–612; Paris, R., *op. cit.*, pp. 87–102.

<sup>10</sup> Види: *Magna Charta libertatum* (1215. година). О развоју људских права и њиховом правном утемељењу види у: Аврамов, С., Крећа, М., *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999, стр. 305–347; Andrassy, J., *Међународно право 1*, Школска knjiga, Zagreb, 1998, стр. 291–326; Види у: Brown, C., Human Rights. In: Baylis, J., Smith, S., *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 599–614.

ова активност се развијала у неколико етапа. После Првог светског рата на права избеглица и апатрида, а најшири развој су доживела тек после Другог светског рата.<sup>11</sup> Углавном, свој основ вуку из Повеље Уједињених нација као базичног документа, уопште, данашњег целокупног међународног система.

Управо чињеница да је корпус људских права стандардизован на међународном нивоу, да се обавезност примене норми временом проширује, довољно говори о тежњи и потреби да ова вредност буде прихваћена као светски интерес. Подизање заштите људских права до светског интереса, раније је представљало нужду, јер су, по правилу, традиционалне нормативне основе (националног) државног система више вредновале суверену аутономију држава (влада и државног апарата) и њихових права, него ли права појединаца. Међутим, у данашње време, непоштовањем основних људских права од стране државе, могу се „испровоцирати“ „норме које гарантују државама унутрашњи суверенитет (политичку независност) и правило немешања спољних фактора у унутрашња питања државе. Наиме, непоштовањем основних људских права може бити изазвана реакција међународне заједнице,<sup>12</sup> која би стала у њихову заштиту, а то би могло да угрози остале државне интересе, самим тим и безбедност државе. То је још један додатни разлог, због кога би било потребно ову вредност третирати макар једнако са осталим државним интересима.

Осим међународних, извори права о људским правима налазе се и у унутрашњем праву. У готово свим савременим државама људска права се описују и гарантују у уставу, при чему уставни закони често упућују на законе којима се конкретизују уставне одредбе о људским правима. Тиме се концепт људских права везује за државу, кроз однос између државе и појединца, будући да су савремене државе преузеле обавезу да се старају о спровођењу људских права. Ово старање обухвата различите обавезе којима је држава везана у овој области. Пре свега, држава се обавезује да сама неће кршити људска права, што подразумева потребу да се поставе границе суверенитета права државе у односу на права појединца, али и обавеза да та иста права заштити и од других субјеката и појединаца. Уз то, пред државу се не поставља само задатак да

<sup>11</sup> Види Општу декларацију о правима човека, Два међународна пакта и факултативни протокол, Европску конвенцију о заштити права и основних слобода, Женевске конвенције и сл. У: Рачић, О., Милинковић, Б., Пауновић, М. (eds.), *Људска права – пет деценија од усвајања опште декларације о правима човека*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998; Хаџи-Видановић, В., Маилановић, М. (eds.), *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.

<sup>12</sup> Процедуре постоје кроз систем УН, и кроз регионалне системе, као део регионалних система заштите људских права, што се уочава у свим важнијим конвенцијама. Димитријевић оцењује да иако су начини обавезивања државе на поштовање међународне норме различити од уговора до уговора, могуће је класификовати поступке надзора у неколико категорија. Реаговање на масовно и систематско кршење људских права (тзв. процедура 1503, процедура 1235, и тематска процедура). Шире о међународним поступцима због кршења људских права видети у: Димитријевић, В., Рачић, О., Ђерић, В., Папић, Т., Петровић, В., Обрадовић, С., *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 199–210.

делује протекционистички, већ и проактивно, тако што треба да омогући услове за коришћење неких права, попут економских и социјалних.<sup>13</sup>

Уз корпус људских права везује се и питање мањинских права. Мањинама се називају групе људи у једној држави које се у погледу неких својих битних особина разликују од већинског становништва (најчешће националне и верске мањине). Имајући у виду да су у данашњем свету, већина држава мултиетничке и мултиконфесионалне, спречавање и сузбијање свих облика дискриминације један је од основних постулата и у међународним и домаћим прописима. Посебно је важно да држава обезбеди услове да би припадници мањинских група могли остваривати сва своја људска права уз истовремено очување своје самобитности.

Попут концепта људских права, и мањинска права су утицала на извесно дерогирање суверености државе.<sup>14</sup> Али, и проблеми у вези с тумачењем овог права јављају се у пракси. Држава треба заштитити мањинска права, по свим стандардима, то је неспорно. Али, у данашње време (а то су и раније били случајеви) чују се и пароле како да се држава заштити од мањина. То питање често у међународној пракси могу да злоупотребе моћне државе зарад неких својих специфичних интереса, па се то користи као параван (на пример, тако је и Хитлер под паролом заштите немачке мањине умарширао у Пољску и Чешку).

У погледу дефинисања мањина понуђен је велики број дефиниција, од оних које су незваничног карактера, до оних које су формулисане у сврху примене одговарајућих међународних инструмената.<sup>15</sup> Пошто се свакој од ових дефиниција могу пронаћи замерке, најприхватљивија је дефиниција која је преузета у оквиру Савета Европе, која је усвојена кроз додатни протокол Конвенције за заштиту људских права и основних слобода, 1995. године. Ту се, по одређеним битним елементима појма, наводи да се израз „национална мањина“ односи на групу лица у некој држави која: 1) су настањена на територији државе и њени су држављани, 2) одржавају дуготрајне, чврсте и постојане везе са том државом, 3) показују одређене етничке, културне, верске или језичке карактеристике, 4) довољно су репрезентативна, премда малобројнија од осталог становништва те државе, или неког подручја те

---

<sup>13</sup> Види *Пакт о економским, социјалним и културним правима*; Идеја о овим правима је историјски каснија од оне о грађанским и политичким правима и њима се комплекс људских права употпуњава. Заснована на начелима једнакости и солидарности, ова права су усмерена на то да људе доведу у сличан, праведан друштвени положај како би стварно могли да уживају грађанска и политичка права. Типична права ове врсте су право на рад, ограничено радно време и заштиту на раду, право на једнаку накнаду за рад, право на накнаду за случај незапослености, право на минимални животни стандард (које обухвата исхрану, одевање и становање), право на здравље, право на образовање, право на учешће у културном животу.

<sup>14</sup> Види шире: Held, D., *The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed?* <http://www.polity.co.uk/global/pdf/GTReader2eHeld.pdf>, pp. 8–9.

<sup>15</sup> О осврту на бројне покушаје дефинисања мањина види у: Krivokapić, B., *Osvrt na pokušaje pravnog definisanja manjina*, *Međunarodna politika*, br. 1110, Beograd, 2003, str. 61–75.

државе, 5) мотивисана су бригом за очување сопствене културе, сопствене традиције, сопствене религије или сопственог језика.<sup>16</sup>

Управо је проблем мањинских права, скопчан и са тешкоћама у одређивању појма мањине, јер прво треба знати шта је то мањина, с обзиром на различита тумачења и с обзиром на то да свака држава може, на основу члана 27 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, одредити шта је мањина. Димитријевић наводи пример Француске, која је приликом потписивања изјавила да код њих не постоје мањине, ни етничке, верске или језичке, што је производ француске револуције о секуларној Француској где су етницитет, вера и језик у приватном домену грађана, да се не тичу државе, да не постоје етнички Французи, и да се Французом сматра сваки држављанин Француске, неvezано за порекло.<sup>17</sup>

### Разлози за увођење појединца као референтног објекта безбедности у склопу безбедности државе

Као што је речено, приметна је заступљеност теоретичара који у својим анализама појединцу дају централно место. Рецимо, Ричард Коен тврди да „заштита и унапређење основних слобода појединца, представља нуклеус из кога треба да се развијају сви остали облици безбедности“.<sup>18</sup> Скоро идентичан је и став Била Мексвинија, који каже да „супротно ортодоксном гледишту у студијама безбедности (мисли се на традиционалну безбедност државе), безбедност мора имати смисла на основном нивоу појединачног људског бића, да би имала смисла и на међународном нивоу“.<sup>19</sup>

Из оваквих премиса изводе се закључци који су доиста другачији у односу на правац којим су се водили традиционални теоретичари безбедности. Уједно, ови ставови су довели до тврдње да „нарушавање безбедности појединца у једној земљи данас, значи да друге земље могу сматрати да њихова безбедност слаби“. Коен даље наводи да: „Вестфалски концепт апсолутног права држава да делује унутар сопствене територије онако како њима одговара, није више прихватљив за државе либералне демократије, нити за, у све већем броју, нације унутар међународних организација као што су Уједињене нације. Концепт државног суверенитета не може бити застор иза којег ће се некажњено дешавати масовно нарушавање безбедности људи“.<sup>20</sup>

Разлоге за овакве тврдње ови аутори виде у глобалној међузависности, јер и грађани других држава брзо сазнају да се негде нарушавају људска права,

<sup>16</sup> Text of the Proposal for an Additional Protocol of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Council of Europe, ADOC6742, <http://assembly.coe.int>.

<sup>17</sup> Упореди: Димитријевић, В. и др., *op. cit.*, стр. 175.

<sup>18</sup> Коен, Р., Михалка, М., *Сарадња у безбедности: нови хоризонти за међународни поредак*, Удружење дипломаца центра Џорџ К. Маршал, Београд, 2005, стр. 6.

<sup>19</sup> Упореди: Коен, Р., Михалка, М., *op. cit.*, стр. 7.

<sup>20</sup> *Ibid.*



тако да је њихова заштита светски интерес.<sup>21</sup> То је један разлог, а други је садржан у савременој пракси, према којој вестфалски концепт апсолутног права држава као највише власти унутар земље није више прихватљив за овај тренутак цивилизацијског развоја. То значи да државе не могу да делују унутар својих територија онако како то само њима одговара.

Овде се наглашава међузависност безбедности појединца и државе, која се може импликовати на међународну, али ипак још увек није јасно, тј. остаје отворено питање да ли су баш то стварни разлози за овако наглу промоцију и примену овог концепта. Наиме, постоје историјски докази да и раније, чак и у доба највећег апсолутизма, угрожавање безбедности појединца, уопште, у било ком делу, или конкретно, кроз кршење људских права, није пролазило без икаквих реперкусија. Како то објашњава Симић, „замисао система држава установљен Вестфалским миром 1648. године није чак ни у 17. веку предвиђао апсолутну сувереност држава да уређују ствари унутар својих граница потпуно по својој вољи. Наиме, и у то време злочини унутар појединих држава изазивали су осуде, које су пре свега биле моралне природе, и утицале су на углед земље, а тек су савременим развојем међународних односа, међународног права, одређена права и слободе грађана прешла са државног и на међународни ниво“.<sup>22</sup>

Таквим развојем, на крају су ипак, из различитих побуда, превагнулe тежње да државни суверенитет не може бити препрека за некажњавање масовних злочина унутар државних граница. Међутим, као баланс оваквим тежњама, не требају се одбацити размишљања која критикују и под лупу стављају овакав начин промоције концепта безбедности појединца. То је посебно у случају ако би се прикриле стварне намере, што би се овако установљен концепт засновао на безбедности појединца, могао једноставно повезати са правом на међународну (хуманитарну) интервенцију и генерално јој дати легитимитет, а што би све могло да значи да су у служби спољнополитичких поступака држава које имају и неке друге (прикривене) интересе, а свакако би довело до усложњавања безбедносне ситуације. Но ипак, ово је пример како безбедност појединца ако је држава не штити, може да угрози безбедност саме државе. На пример, Комисија Светске управе у свом извештају из 1995. године подржала је реоријентацију ка безбедности појединца:

„Мада је неопходно да се настави подржавање права за безбедност држава, тако да оне могу да буду заштићене од спољних претњи, међународна

---

<sup>21</sup> По Сијому Брауну у светске интересе, које би требало да имплементирају све државе спадају: универзалне (глобалне) вредности и интереси, људска и мањинска права, економски развој и енергетска стабилност. Шире о томе: Brown, S., *World Interests and Changing Dimensions of Security*. In: Klare, M. T., Chandrani, Y., *World Security – Challenges for a new century*, St. Martin s Press, 1998, pp. 163–182.

<sup>22</sup> Симић, Д. Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист, Београд, 2002, стр. 93.

заједница треба да заштити људе и њихову безбедност глобалном политиком о безбедности“.<sup>23</sup>

Противречност између безбедности појединца и државе била је у жижи међународне јавности током седамдесетих и осамдесетих година прошлог века кроз концепт људских права. Пошто је појединачна безбедност постала међународна ствар, постала је и део безбедносног проблема за многе државе које је не би виделе као такву, кроз ланчани спој између појединачне, државне и међународне безбедности.<sup>24</sup>

Најзад, иако није спорно да ове вредности које се везују за безбедност појединца треба да буду саставни део листе државних интереса, рецимо још и то, да када се говори о питању права (људских, мањинских и сл.), ретко се помиње и оно што уз права увек иде, тј. обавезе. Онда се намеће питање какве су то обавезе које људи морају у најмању руку да испуне, а које су узгред компатибилне правима која имају. У најкраћем сматрамо, обавезе појединаца и мањина су да поштују права других. Али, шта ако то не чине? Који концепт безбедности то штити? И овде се поново враћамо на неопходност постојања система безбедности државе, јер је он најбоље организован да са својом инфраструктуром прихвати и овај сет питања као свој објект заштите, али, такође и на неопходност постојања једног међународног контролног механизма за заштиту безбедности појединца од државе.

### Безбедност појединца у оквиру државе и релација на међународном нивоу

Један од аспеката за анализирање односа безбедности појединац – држава, може се размотрити на питању од чега треба да се обезбеди појединац и ко треба да га заштити (извори претњи и заштита). Наиме, и поред раније поменуте и изражене сумње у исправност овако помпезног фаворизовања концепта безбедности појединца, ипак, третирање појединца као објекта заштите, није без разлога. Закључак већег броја аутора је да су појединци угрожени од много ширег опсега питања у односу на државу или друштво.<sup>25</sup> Међутим, већ на питање од чега појединац мора да се обезбеди, заузимају се различити ставови, што зависи од различитих перспектива у сагледавању.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> *Human Development Report 1993* at [www.undp.org/hdro/e93over.htm](http://www.undp.org/hdro/e93over.htm). Наведено према: Möller, B., *National, Societal and Human Security*, UNESCO, Paris, 2000, p. 3.

<sup>24</sup> Види: Buzan, B., *Individual Security and National Security, Реформа сектора безбедности*, Институт „Г 17“, Београд, 2003, стр. 61.

<sup>25</sup> Terriff, T., et al., *Security Studies Today*, Blackwell Publishers Inc., Malden, 1999, pp. 169–189.

<sup>26</sup> По Бјорн Молеру, претње по безбедност појединца поред директног насиља су и: а) ненасилне, али интернационализоване претње по безбедност појединца за шта треба окривити државу. Широки спектар кршења људских права документован је годишњим извештајем о хуманитарном развоју УНДП или извештајима невладиних организација као је Amnesty International; б) структурално насиље употребљено од стране једне социјалне групе против друге као на пример од стране беле мањине против црне већине у Јужној африци под Апартејдом, или од стране Јевреја против Палестинаца у садашњости, или утњетавање жена од стране мушкараца спада у ову категорију; в) структурално насиље које глобални поредак

Неке перспективе стављају нагласак да је насиље оно од чега морамо заштитити појединца, било да је организовано насиље у питању, као што је случај када га користи држава, структурално насиље или криминално насиље. Друге перспективе, међутим, заузимају ширу позицију, тврдећи да појединац може бити оштећен на више начина и од више ствари, не само од насиља. По њима, појединцима морамо заштити здравље, обезбедити заштиту од економске и политичке маргинализације, морају бити заштићени од репресије. Овај шири став, онда, значи да појединци морају бити заштићени од вештачких, политичких, друштвених и економских ограничења.<sup>27</sup>

У сваком случају, без обзира на ширину перспектива, јасно је да постоје облици угрожавања безбедности појединца и зато је логично и исправно успоставити заштитне механизме и за овај ниво безбедности. Али, такође је значајно и прецизно уочити све изворе претњи по безбедност појединца, да би та заштита била адекватна. Већина претњи појединцима настаје из чињенице да људи нису изоловани, већ су уклопљени у окружење које ствара друштвене, економске, и политичке притиске који се не могу избећи. Претње по безбедност појединца могу се класификовати у четири облика: а) физичке претње (бол, повреде и смрт), б) економске претње (одузимање или уништавање власништва, ускраћивање приступа раду или изборима), в) претње правима (хапшења и ускраћивање основних грађанских права), г) претње положају или статусу (деградација и јавно понижење).<sup>28</sup>

Питање извора претњи по безбедност појединаца, такође добија на значају када утврдимо ко се све појављује као носилац њиховог угрожавања. Лепеза носилаца је прилично широка. То могу бити друштвене групе, држава, па и међународна заједница у случају сукоба, али и други појединци. Ова последња релација, појединац као објект заштите – појединац као носилац угрожавања, управо нам говори о потреби постојања неког „медијатора“ и заштитника безбедности. Поменути однос између појединаца, ставља нас пред велику дилему, тј. како избалансирати слободу акције појединца против потенцијалних и стварних претњи које таква слобода остварује на друге појединце. Другим речима, ова дилема се може формулисати на следећи начин: како повећати слободу друштва без тлачења од стране власти.<sup>29</sup> Као што Валц (Waltz) наводи: „државе као и људи несигурне су у сразмери са мером своје слободе (несигурни у односу на ширење њихове слободе). Ако се слобода жели, несигурност мора бити прихваћена“. Слика природне државе или природног стања поставља примерну анархију у којој су услови живљења за појединца који су обухваћени њоме обележени неприхватљиво високим степеном друштвене претње, једном речју хаосом. Неприхватљиви хаос

---

представља било у генералном облику „империјализма“, или глобализације, производећи релативну полтаченост народа трећег света; г) претње од стране „природе“ од којих неки сигурно могу бити погоршани али који не могу бити проузроковани социјалним и/или политичким факторима као што је случај са ХИВ вирусом. Види у: Möller, B., *op. cit.*, pp. 27–38.

<sup>27</sup> Види у: Terriff, T. et al., *op. cit.*, pp. 169–189.

<sup>28</sup> Buzan, B., *op. cit.*, p. 37.

<sup>29</sup> Ibid.

постаје мотив за жртвовање неке слободе да би се побољшао ниво безбедности, а у овом процесу ствара се улога за владу и државу.<sup>30</sup>

На овом трагу долазимо до, ипак, најзначајнијег и најкомплекснијег односа који тишти безбедност појединца, и тај најбитнији проблем се налази на линији појединац – држава. Разлог је тај што држава има монопол легитимне употребе силе, али тим средствима принуде држава може, зарад сопствене позиције и одржања (националних интереса), угрозити фундаментална права појединца (својих грађана) и тиме, у ствари, нарушити степен њихове безбедности. Анализом овог феномена бавио се Бари Базан. Он је покушао да докаже да се појединци суочавају са много претњи које директно или индиректно потичу од државе. Такве претње је овај аутор груписао у четири основне категорије: оне које потичу од домаћег законодавства и спровођења закона; оне које потичу директно од институција државе против појединца или група; оне које потичу од борбе за контролу над државним институцијама; и оне које потичу од државне спољне безбедносне политике. Ове тврдње, Базан је поткрепио многобројним примерима из праксе.<sup>31</sup>

Наравно, парадокс је да како моћ државе не само да потиче из њене централизоване моћи, већ и схватања њених грађана да је она оно мање од два зла, тј. да разумеју да ма какве претње долазиле од државе оне ће увек бити мање од оних претњи које би настале да државе нема.<sup>32</sup> Али ако, наводи Базан, држава постаје један већи извор претњи својим грађанима зар онда тиме не поткопава главно оправдање свог постојања? Како човек да прихвати некадашњу поштапалицу бразилског председника да „Бразилу иде добро, али да људима иде лоше“<sup>33</sup>

Најзад, недостаје само одговор на питање: ко то треба да ради, тј. ко се стара о безбедности појединца? Јер, као што смо видели безбедност појединца може бити угрожена од великог броја извора и облика угрожавања, али и од великог броја носилаца тог угрожавања (то могу бити и други појединци, друштвене групе, држава, међународна заједница и сл.). У вези са тим, ставови који протежирају концепт безбедности појединца, а умањују значај или не уважавају безбедност државе, доводе у питање логичност целог концепта безбедности појединца, јер у том случају имају један озбиљан недостатак. Пошто искључују систем безбедности државе због тога што у неким случајевима овај систем угрожава безбедност појединца, и дају наклоност глобалним безбедносним системима, то не може бити одговор чак ни на најпростију и много чешћу ситуацију, када појединац угрожава безбедност другог појединца. Дакле, ко штити безбедност ако не постоје механизми система безбедности државе? Овде се слажемо са мишљењем да на овом нивоу развоја најбоље се са својим механизмима управо систем безбедности

<sup>30</sup> Buzan, B., *op. cit.*, p. 51.

<sup>31</sup> Види у: Buzan, B., *op. cit.*, стр. 49–68.

<sup>32</sup> Buzan, B., *op. cit.*, стр. 52.

<sup>33</sup> Ibid.

државе може прилагодити заштити безбедности појединца.<sup>34</sup> Дакле, безбедност појединаца је увек у некој релацији са државом (Базан), јер држава је уједно и гарант безбедности појединца, али и извор претњи по ту безбедност.<sup>35</sup>

Да је ово питање превише комплексно, говори нам и чињеница да осим контрадикторности ситуације где је држава истовремено и јемац и потенцијални носилац угрожавања безбедности појединца, постоји и један нови смер односа на релацији појединац – држава, али сада је реч о обрнутој ситуацији. Наиме, чести су примери да управо појединци могу угрожавати безбедност државе. Ова ситуација је такође била предметом Базанове анализе, при чему је овај аутор идентификовао четири такве категорије које указују и на овај однос, где се појединци јављају као носиоци угрожавања безбедности државе. Прво, појединци могу да постану безбедносни проблем по законима у сопственој држави, као убице, терористи, сепаратисти и револуционари свих врста претњи према држави. Друго, проблем за безбедност државе је улога коју грађани могу да играју као „пета колона“ у подржавању неких туђих државних интереса. Трећа импликација безбедности појединца на безбедност државе огледа се у мноштву политичких притиска и принудама које носе грађани према држави. Суштина овог притиска лежи, не у директним претњама држави или влади, већ на утицају да јавно мишљење делује на државну полицију или од ограничења државне способности да обликује јавно мњење у свом сопственом праву. Четврто је улога коју појединци играју као лидери земље. Апстрактна раздвојеност између појединца и државе раздваја се како ниво на коме појединци праве реални концепт који ми тумачимо као држава. Свака индивидуа има свој сопствени, или државни, универзум безбедносних брига и схватања, и то је део рада историчара, новинара, да би одрадили утицај овога на државну полицију.<sup>36</sup> Овакав вишесмерни однос између појединаца и државе отвара питање облика регулисања укупних друштвених односа од стране државе, њене природе али и граница до којих појединци, који су иначе свесно ступили у одређену заједницу, друштво, или поставили темеље својој држави, могу трагати за сопственом безбедношћу и борити се за њено унапређење, а да при томе не наруше темеље државе.

Сагледавајући ове повезане проблеме, Бари Базан је покушао да пронађе одговоре на питање зашто је то тако, и да ли постоје излази из ове контраверзне ситуације. У својој књизи *Људи, државе и страх*, Базан је посветио посебно поглавље овом питању, где је однос појединац – држава посматрао кроз призму два модела државе: минималну и максималну.

У првом случају, држава представља збир појединаца који у њој живе, тј њихове воље и безбедности, јер је заснована на моделу друштвеног уговора (између појединца и државе). Ако се прихвати то становиште оно неизбежно

<sup>34</sup> Види о томе у: Симић, Д., *Савремене теорије безбедности*, стр. 27–41.

<sup>35</sup> О инструментима за остваривање безбедности појединца, види у: Вајрај, К., *op. cit.*, pp. 1–64.

<sup>36</sup> *Ibid.*

води до једне интерпретације националне безбедности која штити вредности проистекле директно од интереса појединачног грађана. У том смислу држава је само пуки инструмент за остваривање циљева појединаца. Али, питање је да ли то може чак и теоријски да се прихвати, јер како да држава спроводи све појединачне интересе са свим њиховим међусобним разликама и противречностима. А, уколико је пак овде реч о потреби да држава заштити само оне заједничке интересе иманентне свима, или већини појединаца, онда то није више овај модел тзв. минималне државе, који анализира овај аутор.

Са друге стране, у моделу максималне државе полази се од претпоставке да је држава значајнија од простог збира појединаца, већ да као посебан организам, израстао из збира његових делова, има и сопствене интересе. Ови интереси могу потицати од различитог броја извора. Марксистички их тумаче као интерес доминантне елите (владајуће класе) који користе државу за своје разлоге. Реалисти виде државу као неопходну организацију за добробит преживљавања било које људске групе унутар анархије међународне околине. Држава тако, као колективни ентитет који обухвата нацију стоји изнад појединаца који је чине. Држава не може да се види као нешто што су створили појединци, како се то наводи у идејама друштвеног уговора. Овде су аргументи ти да држава добија независност стојећи изнад њених грађана због битности улоге коју она игра у реализацији појединачних интереса. Пошто држава мора да се огледа или као извор свих вредности, или у најмању руку, као неопходни услов за реализацију било којих вредности, очување државе и државни интереси превазилазе појединачне вредности од којих идејно потичу.<sup>37</sup> Сагледавајући стварност и ову линију аргумената, Базан у свом раду нагиње ка закључку да је у пракси присутна концепција максималне државе или нешто веома слично њој.

Из овога проистиче несагласност између безбедности појединца и безбедности државе, у случају неуспешних држава када дође до сукоба интереса, или се тако представља, и који нису у истој равни, и потребно је заштитити и једне и друге. У таквим државама долази до парадоксалних ситуација. Међутим, нормативно је стање да држава ипак обраћа пажњу на потребе свог становништва, а грађани прихватају улогу државе да средствима принуде и другим механизмима држи под контролом грађанске нередице и могући хаос, а у суштини се ради о безбедности грађана, и грађана са овлашћењима да штите и ту безбедност и колективне интересе, из чега на основу већих овлашћења проистиче и већа одговорност.

Иначе, безбедност појединца је била одувек у опасности од приоритетне жеље за безбедношћу државе. О томе најбоље говоре дилеме које су имали одлучиоци у многим државама, попут дилема: да ли ризиковати опстанак популације по цену очувања суверенитета; или, да ли би држава у развоју требала да инвестира у безбедност, нпр. војни сектор, или у цивилни сектор, нпр. економски развој? Али, опет на другој страни је етика мондијалиста, који говоре да оно што је стварно важно јесте опстанак и

<sup>37</sup> Види: Buzan, B., *op. cit.*, стр. 49–68.

добробит индивидуа. Тако је у случају европске интеграције провучена идеја да се дође до замене привржености националном идентитету приврженошћу европском идентитету. Са положајем за грађане у европској заједници и слабењем националног идентитета, овај циљ је делимично остварен. Ово слаби и могућност државе да мобилише своје грађане. И заиста, дискутабилно је да ли би данас сви грађани дали живот за своју земљу?<sup>38</sup> Ово би могла бити бесконачна прича у навођењу аргумената за и против, али можда је добро запазити да остваривање безбедности појединца није увек заслуга или кривица неког другог нивоа, већ да увелико зависи и од понашања самог објекта заштите, тј. појединца у овом случају.

Дакле, питање остваривања концепта безбедности појединца је и питање одговорности, не само државе већ и самих појединаца. Јер, уколико се придржавамо дефиниције УНДП-а, где се наводи седам елемената који чине интегративан појам безбедности појединца, онда је њиховим комбиновањем могуће претпоставити незамисливо велики број ситуација у којима безбедност појединца може бити угрожена. Рецимо, комбинација економског фактора са слободом избора као људским правом, на пример, по питању планирања породице. Наиме, многи, што је логично, користе само оне пријатне ствари (права) које произлазе из неких прописа, али није увек иста ситуација и са прихватањем обавеза и одговорности (дужности). Тако се, рецимо, један од текућих проблема – нагли пораст светске популације, дешава код многих као последица све већег наглашавања људских права и привилегија на рачун људске одговорности. Како се наводи у одређеним специјализованим истраживањима, „у индустријализованим земљама наглашавају се ставови везани за слободу личности не обраћајући пажњу на обавезе према остатку друштва. Стога, ако неки брачни пар жели да има шесторо деце, или да поседује неколико аутомобила и кућа, сматра се да имају право на то, без обзира на утицај који ће то имати на глобално окружење. Али нарочито у земљама са брзорастућом популацијом парови имају неку одговорност према друштву да ограниче број потомака ради општег добра; сва друштва, осим тога, имају одговорност да сачувају земљине виталне ресурсе“.<sup>39</sup>

Коначно, оно што је овде из односа безбедности појединца и државе посебно значајно, јесте то какве још реперкусије безбедност појединца може имати на безбедност државе, али и међународну безбедност. Будући да неке вредности које су саставни део концепта безбедности појединца уживају међународну заштиту, као међународни стандард, основана претпоставка је да би евентуални случај њиховог масовног кршења могао да угрози безбедност државе. Овде се сада враћамо до ширих политичких питања са почетка текста, а то су људска права. Цело питање људских права је било у жижи

<sup>38</sup> Бохас износи тврдње о тзв. новом средњовековљу у Европи. Bohas, H. A., *A New Middle Age: a Post-Westphalian approach to the European Union*, Research Conference of the European Union Center of California, Claremont, 2003, pp. 1–24.

<sup>39</sup> Види у: Pirages, D., *Demographic Challenges to World Security*, *World Security: Challenges for a New Century*, St. Martin's Press, New York, 1998, pp. 366–383.

интересовања међународне јавности седамдесетих и осамдесетих година прошлог века. Разлог је био саставни део политичке доктрине неких држава које су фокусирале однос између државе и грађана и место које разматрања безбедности појединца треба да имају у начину на које се државе односе једна према другој. Пошто је безбедност појединца постало међународно питање, оно је такође постало и део проблема безбедности за многе државе које га у супротном не би препознале и уважиле као такво.<sup>40</sup> Значи, овај део анализе подразумева троструки однос: појединац – држава – међународна заједница.

Статистика је неумољива када говори о учесталости појаве угрожавања људских права широм света.<sup>41</sup> Како се свет „скупио“ у процесу глобализације, такви призори су доступни свима, и грађани једног дела света веома брзо сазнају да се догађа повреда људских права у неком другом делу.

Питање које је данас на дневном реду, а чији одговор би могао да утиче на промене контуре међународног система је да ли међународна заједница (друге државе) треба да преузму мере (чак и војне) да би заштитили безбедност појединца у некој држави. Овде треба нагласити да се од седам идентификованих подручја безбедности појединца (заштита од сиромаштва, глади, болести, загађења, насиља, заштита идентитета и људских права и слобода) овде највећа пажња поклања овом последњем елементу безбедности појединца – заштити основних људских права и слобода. На нивоу међународне заједнице приметно је да је брига за остваривање ових права заузела доминантно место, али велика забринутост се испољава по питању како реаговати с циљем њихове заштите. Договор о томе у каквим конкретним условима међународна заједница има обавезу да реагује, делује и интервенише да би заштитила људска права и помогла оштећеним појединцима, тек треба да буде постигнут. Ово се посебно односи на могућност војне интервенције (тзв. хуманитарне интервенције)<sup>42</sup>, али међународна заједница још увек није донела такав законски систем који би регулисао правила хуманитарне интервенције ради заштите цивила. Уколико се буде стало на становишту да треба прихватити интервенцију с циљем заштите људи, укључујући ту и могућност војне интервенције, остаје императив да међународна заједница утврди доследне, поуздане и примењиве стандарде по којима ће се управљати државна и међудржавна пракса.

<sup>40</sup> Buzan, B., *op. cit.*, стр. 49–68.

<sup>41</sup> Као што наводи Међународни комитет за интервенције и државни суверенитет у свом извештају од децембра: милиони људи су остављени на милост и немилост грађанским ратовима, побунама, државним репресијама и словима. То је очигледна и непобитна стварност, која се налази у средишту свих проблема с којима се суочава овај Комитет. Види у: Kegli Jr., Č. V., Vitkof, J. R., *op. cit.*, pp. 387–390.

<sup>42</sup> Хуманитарна интервенција је примена мировних трупа страних земаља или међународних организација ради заштите угроженог становништва од тешког кршења њихових људских права и масовног уништења. То подразумева низ једностраних или заједничких мера које предузима међународна заједница с циљем пружања помоћи становништву одређене државе, које проживљава неприхватљиву и дуготрајну људску патњу проузроковану елементарним непогодама, намерном политиком владе или сломом државе. Kegli Jr., Č. V., Vitkof, J. R., *op. cit.*, pp. 388.



Међутим, како год решење да се донесе, одлука ће остати контраверзна, како у односу на сада важеће темељне норме међународног права, тако и на практично деловање, јер до сад је забележено пуно и промашаја и успеха у деловању по овом питању.<sup>43</sup> С друге стране, наглашавамо да су људска права на нивоу аксиома прихваћена у међународном праву, посебно када се ради о неким ванредним ситуацијама, као што су претње уништењем због глади или геноцида. Дакле, и даље се чека епилог у решавању овог питања, а дотле у међувремену све је више захтева од стране угрожених у многобројним кризним подручјима у свету за хуманитарним интервенцијама.<sup>44</sup>

Међутим, када је реч о универзалности, ни ту не можемо посматрати ствари једнострано. Наиме, треба размислити да постоји нека традиција, специфична култура неких народа, па чак и у погледу схватања неких права. Питање је да ли им то онда треба одузети и наметнути један, за неке друге, прихватљив модел, образац понашања? Није ли онда реч о културном хегемонизму који долази са једне стране, спакован у корпу људских права?

Иако постоје схватања да се права или било које друге вредности могу разумети једино у оквиру њихових одвојених културних контекста.<sup>45</sup> Културни релативисти не признају тврдње да су људска права универзална, износећи сопствену тврдњу да су таква универзална права вештачке конструкције. По релативистима, вредности не могу бити одвојене од културног контекста. Интересантно би било знати одговор на питање ко је тај ко ће одредити чије културне вредности требају заменити све остале, јер није тешко показати да различите културе (и поткултуре унутар датог друштва) имају различите начине размишљања у вези с тим питањима.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Kegli Jr., Č. V., Vitkof, J. R., *op. cit.*, pp. 387–390.

<sup>44</sup> Заступник реализма, Џорџ Кенан о овој теми каже: „желео бих да се влада (САД) постепено повуче из свог јавног залагања за демократију и људска права. Мислим да таква питања не треба да оптерећују наше дипломатске односе са другим земљама. Ако други (приватна лица) желе да се залажу за промену услова, са свог становишта, то је у реду – немам примедби. Али, то не треба да раде министарство иностраних послова нити Бела кућа. Они треба да се баве важнијим стварима”. *Ibid.*

<sup>45</sup> Заговорници „азијских“ вредности у постколонијалној ери виде „западно“ порекло доктрине права као проблематично, и они сматрају да ће тешко као такво опстати већ да треба проблем посматрати у културолошким терминима. Види: Brown, C., *op. cit.*, p. 599.

<sup>46</sup> На пример, доба дана и садржај различитих оброка варира од културе до културе. Како неко једе – једном руком, штапићима, виљушком, ножем и кашиком – такође је различито. Овакву праксу називамо обичајима или понашањима. Занимљиво је поређење људских права на примеру права деце. Тако у Пакистану неких 11 до 12 милиона деце ради пуно време, од чега је половина испод десет година. Могу се пронаћи у буквално свакој фабрици, радионици, и пољу, у ситуацијама које се најбоље могу описати као наметнуто ропство. Дobar пример је индустрија прављења тепиха. По УНИЦЕФ-у, између 500.000 и једног милиона пакистанске деце између четири и четрнаест година ради преко целог дана на ткању ћилима, чинећи 90 процената радне снаге. Види примере у: Viotti, P. R. Kauppi, M. V., *International Relations and World Politics – Security, Economy, Identity*, Prentice Hall, New Jersey, 1997, pp. 307–314.

На крају, као куриозитет можемо истаћи и размишљања која се јављају у теоријским расправама, у вези са Сједињеним Америчким Државама, које су најактивније реализовале овај концепт на међународној сцени. Наиме, степен наглашавања људских права у спољној политици Сједињених Америчких Држава је критикован због свог изразито америчког погледа на свет. Американци такође теже да поставе већу тежину на вредности слободе и на свој однос ка поретку, него на једнакости и социјално-економским питањима која су наглашена у другим земљама. Без обзира на њихове најбоље намере, њихова спољна политика се доживљава као још једно наметање америчких вредности другима. Строжије критике то једноставно називају културним империјализмом. Као такви, напори Сједињених Америчких Држава и други национални напори у пољу људских права често су били интерпретирани као напади на суверене прерогативе држава које не деле исте погледе на ова питања.<sup>47</sup>

### Закључак

Иако поједини аутори апсолутни заговорници људских права<sup>48</sup> оцењују да је сувереност државе неважна у односу на људска права, што представља мишљења која се не поклапају са логиком постојећег међународног система јер се косе са стварношћу, опет остаје питање ко их штити ако не држава? Наиме, код оваквих размишљања, држава се опажа као фактор сметње потпуном остварењу људских права. Овде можемо поставити само једно питање: ко је онда субјект који ће се старати о заштити ових права?

Проблематична је ситуација када се међународна заједница (као гарант људских права) појави као извор угрожавања безбедности државе, у којој се евентуално људска права не поштују. Овде се отвара велики проблем, усмерен на легалност потенцијалне акције међународне заједнице (других држава) у заштити људских права у некој конкретној држави где се та права крше, по оцени исте међународне заједнице. Наиме, без обзира на то што кршење људских права, било где, вређа људско достојанство, са друге стране, шта ако се акцијом повреде прерогативе суверености државе (али посредно и безбедност појединаца). Основна су питања из овог разматрања да ли државна

<sup>47</sup> Америчко разумевање људских права потиче већим делом из идеја просветитељских мислилаца седамнаестог и осамнаестог века и из Америчког историјског искуства. Једно од најбољих сажимања ових теза је Харцова класична књига, *Либерална традиција у Америци*. Харц примећује да у САД, за разлику од Европе, недостаје било какво директно искуство са феудализмом и његова хијерархијска структура ауторитета. Европско средњовековно друштвено уређење било је под влашћу аристократије са антидемократским вредностима. Насупрот томе, нова америчка политичка култура усвојила је оно што Харц зове „либералном идејом“. „Либерали“ свих врста деле уверење у индивидуализам, оданост индивидуалности људских бића који су вредни да се посматрају појединачно, а не само као делови већих група или класа. Види шире о проблематици суверености државе и људских права у: Held, D., *The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed?*, <http://www.polity.co.uk/global/pdf/GTReader2eHeld.pdf>, pp. 6–8.

<sup>48</sup> На пример, Сижом Браун (Seyom Brown).

сувереност (призната у члану 2, став 7, Повеље УН) ефикасно искључује мешање у унутрашње послове друге државе, какве год да су? Из овог проистичу и бројна друга која би се надовезала, попут питања да ли су услови живота глобална или наднационална ствар, да ли требамо тежити да применимо универзалне норме правде и људских права, или је ли довољно бринути се о правди и људским правима унутар своје државе?

Традиционални одговор би гласио да је држава та која има право да решава ова питања унутар граница своје јурисдикције. Али, доминантна групација мишљења данас је да се универзалне норме (међу којима су неке делови међународног права) морају применити преко државних граница. Концепт људских права из ове перспективе посматра међународно или глобално друштво у целини, и не третира се само као унутрашња ствар појединачне државе.<sup>49</sup>

## Литература

- Аврамов, С., Крећа, М., *Међународно јавно право*, Савремена администрација, Београд, 1999.
- Andrassy, J., *Međunarodno pravo 1*, Školska knjiga, Zagreb, 1998.
- Bajpai, K., Human Security: Concept and Measurement, *Kroc Institute Occasional Paper 19*, 2000, pp. 1–64, [www.nd.edu/krocinst/ocpapers/op\\_19\\_1.pdf](http://www.nd.edu/krocinst/ocpapers/op_19_1.pdf), 24. 6. 2004.
- Bohas, H. A., *A New Middle Age: a Post-Westphalian approach to the European Union*, Claremont: Research Conference of the European Union Center of California, 2003, pp. 1–24.
- Brown, C., Human Rights. In: John Baylis and Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford University Press, 2001, pp. 599–614.
- Brown, S., World Interests and Changing Dimensions of Security. In: Klare, M. T. Chandrani, Y., *World Security – Challenges for a new century*, St. Martin's Press, 1998, pp. 163–182.
- Buzan, B., Individual Security and National Security, *Реформа сектора безбедности*, Институт „Г 17“, Београд, 2003.
- Viotti, P. R., Каурпи, М. В., *International Relations and World Politics – Security, Economy, Identity*, Prentice Hall, New Jersey, 1997.
- Гаћиновић, Р., Класификација безбедности, *НБП*, бр. 2, 2007.
- Димитријевић, В., Рачић, О., Ђерић, В., Папић, Т., Петровић, В., Обрадовић, С., *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.
- Indikatori ljudske bezbednosti u Srbiji*, Izveštaj za 2004, Fakultet civilne odbrane, Beograd, 2005.
- Kegli Jr., Č. V., Vitkof, J. R., *Svetska politika – trend i transformacija*, FPN, Beograd, 2004.
- King, G., Murray, C. J. L., Rethinking human security, *Political Science Quarterly*, Vol. 116, 2001, pp. 585–612.
- Коен, Р., Михалка, М., *Сарадња у безбедности: нови хоризонти за међународни поредак*, Удружење дипломаца центра Џорџ К. Маршал, Београд, 2005.
- Krivokarić, B., Osvrt na pokušaje pravnog definisanja manjina, *Međunarodna politika*, br. 1110, 2003, str. 61–75.
- Möller, B., *National, Societal and Human Security*, UNESCO, Paris, 2000.

<sup>49</sup> Овакав став имају многи аутори. Види у: Viotti, P. R., Каурпи, М. В., *op. cit.*, pp. 307–314.

- Paris, R., Human Security: Paradigm Shift or Hot Air, *International Security*, Vol. 26, No. 2, 2001.
- Pirages, D., Demographic Challenges to World Security, *World Security: Challenges for a New Century*, St. Martin's Press, New York 1998, pp. 366–383.
- Рачић, О., Милинковић, Б., Пауновић, М. (ур.), *Људска права – пет деценија од усвајања опште декларације о правима човека*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998.
- Симић, Д. Р., *Наука о безбедности – савремени приступи безбедности*, Службени лист, Београд, 2002.
- Симић, Д., Савремене теорије безбедности, *Реформа сектора безбедности*, Институт „Г 17“, Београд, 2003, стр. 27–41.
- Terriff, T. etc., *Security Studies Today*, Blackwell Publishers Inc., Malden, 1999.
- Text of the Proposal for an Additional Protocol of the Convention for the Protection of Хаџи-Видановић, В., Маилановић, М. (ур.), *Међународно јавно право – збирка докумената*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005.
- Held, D., *The Changing Structure of International Law: Sovereignty Transformed*, <http://www.polity.co.uk/global/pdf/GTReader2eHeld.pdf>.
- Human Development Report 1993*, [www.undp.org/hdro/e93over.htm](http://www.undp.org/hdro/e93over.htm).
- Human Rights and Fundamental Freedoms*, Council of Europe, ADOC6742; <http://assembly.coe.int>.
- UNDP Human Development Report, 1994*, <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/default.cfm>.

# ПРАВО, ЉУДСКА ПРАВА И ЈЕЗИК У НАСТАВИ ЕНГЛЕСКОГ ЈЕЗИКА НА КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКОЈ АКАДЕМИЈИ

Весна Анђелић Николенцић  
мр Ирена Павловић

**Сажетак:** У раду је дат осврт на право и језик као два нераскидиво повезана феномена и наводи начине на који њиховом сложенем односу приступају савремена наука о језику и методика наставе страног, односно другог језика. Уколико се широка област права сузи на поље људских права, ситуација не постаје мање сложена. Иако је настава језика, матерњег, страног или језика средине универзално препозната као један од идеалних медија за посредно промовисање права и слобода грађана, она сама не успева увек да се избори за своја права и често бива запостављена и потцењена. Овакав третман предмета често је извор фрустрације за учеснике у процесу наставе, што за последицу има охрабривање монолингвизма и повећан број монолингвала, који у савременом свету интензивних комуникација не могу наћи адекватно место. Вишејезичност појединцу отвара бројне могућности за образовање, рад, професионално и лично усавршавање, а све то подразумева и већи степен свести о правима која му у цивилизованом свету припадају, а самим тим и боље упознавање са механизмима која му остварење тих права омогућују. С тим у вези, поставља се питање мотивације појединаца, покрета или институција који овакав развој догађаја спречавају или ометају. Овај рад посебно покушава да пружи увид у неповољну ситуацију везану за наставу страног језика на Криминалистичко-полицијској академији у контексту Болоњске декларације.

**Кључне речи:** право, језик, језик права, људска права, настава страног језика, Савет Европе, Болоњска декларација.

## Право и језик

Сложени однос права и језика може се посматрати са много различитих аспеката и предмет је проучавања неколико научних дисциплина, као што су лингвистика, социолингвистика, семиотика и друге.

Право не постоји мимо језика. Два основна аспекта права – извори права, законодавство, с једне стране, и правни, односно судски поступци и одлуке, с друге – могу се посматрати као лингвистички догађаји, јер су незамисливи без

језика, а добро владање језичким вештинама често је од пресудног значаја за успешно бављење правном професијом (Gibbons, 1994). Неки говорни чиновници, као што су, на пример, нуђење и прихватање мита, предлагање или прихватање неке противзаконите активности, претња или кривоклетство, сами по себи инкриминишу говорника и доводе до судских процеса.

Однос језика и права проучава се у три цивилизацијска контекста, који не морају нужно хронолошки следити један за другим: доба пре писмености, доба писмености и доба после писмености. У оним људским заједницама које су успешно функционисале у доба пре писмености, право је било садржано у говорним исказима старешина које су доносиле одлуке о правним питањима. Иако посебан функционални жанр није постојао, ресурси свакодневног говора коришћени су за изражавање сложених појмова (Goldman, 1994). У оваквим културама релативно су ретке, мада не и непостојеће кодификације, што значи да је тек незнатан број појмова прошао процес реификације (обично номинализације). Због тога Џон Гибонс, у предговору једног од најобухватнијих зборника који се бави овом темом, *Language and the Law (Језик и право)* (1994) упозорава да, када се ради о савременим антрополошким студијама, ово може чак и добро обучене истраживаче навести на погрешан закључак да одсуство кодификације подразумева и одсуство концепта или норме.

У доба писмености, тесна повезаност између права и језика постала је далеко очигледнија. Кодификација законских норми и постојање прецедената знатно су усавршили правни систем, који више не мора да се ослања на појединца, чије сећање или судови могу бити непоуздани. Извори права тако представљају обиман језички материјал, који подлеже законитостима писаног језичког изражавања и функционалан је само уколико је језички тачан. Језичка непрецизност, која у свакодневној комуникацији може довести до неспоразума или забуне, у неком правном документу може имати далеко озбиљније последице и често може довести до судских спорова. Међутим, многи лаици али и стручњаци у области лингвистике сматрају да јаз између језика права, као особеног жанра, и свакодневног дискурса, барем када је енглески језик у питању, остаје огроман, упркос свим настојањима да се поједностави и приближи широј јавности (Мејли, 1994)

Наравно, простор за истраживање се не задржава само на овоме. Велики део човечанства увелико је ушао у еру постписмености, у коју су нас увели аудио и видео записи, који су често предмет интересовања лингвиста, посебно оних специјализованих за форензичку лингвистику. Ново доба донело је изазове нових технологија, у којима ми, *digital immigrants*, настојимо да одржимо корак са онима који су *digital natives*.

## Језик права

Правни регистар једног језика обухвата сва законска и подзаконска акта написана на том језику, читав спектар правних докумената који уређују живот једне заједнице, написаних изворно на том језику или преведених са других језика. Како су многи законици у новијој историји Србије били писани

по угледу на немачке и француске, српски правни регистар се у великој мери формирао под утицајем правних регистара два поменута језика. Друга половина двадесетог века донела је, међутим, велики број међународно обавезујућих правних аката који су изворно написани на енглеском језику, па је тако дошло и до утицаја англосаксонског права, а самим тим и англофоног правног регистра, који међу лингвистима има статус озлоглашеног због опскурних израза, незграпних конструкција, сложене и дисконтинуиране синтаксе, непотребних понављања и архаизама (Bhatia, 1994).

Стручњаци за енглески језик посветили су много времена и пажње проучавању језика правне струке, зато што се он упадљиво и могло би се чак рећи драматично разликује од свакодневног језичког израза. Чак и веома добро образован човек може се наћи у непријатној ситуацији када је окружен правницима који користе жаргон своје струке, јер не може равноправно да учествује у комуникацији.

Неки аутори су, као Јон Мејли (Maley, 1994), ишли тако далеко да правни регистар енглеског језика садржан у правним документима или онај који се користи у судским процесима „оптуже“ за намерно настојање на неразумљивости која успоставља и одржава одређени однос моћи у судници. Мејли тврди да дискурс суднице одражава и саму физичку поставку просторије, која доприноси да се сведок осећа немоћно, па чак и деградирано, па стога предлаже да се дискурс суднице реформише на тај начин да обезбеди флексибилнију и продуктивнију атмосферу, посебно за осетљиве категорије сведока. Такође предлаже усклађивање језика закона са свакодневним језиком, како би се избегли неспоразуми, фрустрације и осећање инфериорности

Реномирани лингвиста Роџер Шај (Shuy, 1993) у свом делу посвећеном анализирању језичких материјала у судским процесима и лингвистичком судском вештачењу сам процес сведочења на суду назива мучењем у коме су језичка права сведока, па чак и судског вештака битно смањена. Стручњак може и мора да одговара само на постављена питања, а објашњења се могу давати само уколико судија то допусти.

Енглески језик, напомнимо и ову битну, али не тако познату, чињеницу, постао је језик права тек 1650. године, јер се правни систем пре тога развијао под снажним норманским утицајем, што значи да су у правном животу коришћени латински и старофранцуски. Откада је почео да се развија кроз кодификацију и прецеденте, правни жанр енглеског језика следио је одређене, за лингвисте предвидиве, обрасце функционалне специјализације. Међутим, за разлику од научног језика, који је успео да достигне готово савршену прецизност, потврђујући Холидејеву (1985) хипотезу да повећана сложеност на фразеолошком нивоу обично бива праћена смањивањем синтаксичке сложености, Гибонс (1994) се критички осврће на језик права, за који каже да је направио је најгору могућу комбинацију, удружујући сложену фразеологију са сложеном синтаксом.

Током изучавања правног регистра уочено је да оно што доприноси његовој неразумљивости за „непосвећене“ може да се препозна и дефинише.

Пре свега, то су дужина реченице, појачана номинализација, биноминални и мултиноминални изрази, коришћење квалификација и дисруптивна синтакса, својствена текстовима законских и подзаконских аката<sup>1</sup> (Bhatia, 1994).

### Језичка права

Једно од најзначајнијих заштићених људских прва јесте право на коришћење матерњег језика у свакодневној комуникацији и на стицање образовања на том језику. Матерњи језик човека препознат је као средство његове личне идентификације и свако цивилизовано друштво, у складу са својим могућностима, труди се да сваком свом члану обезбеди могућност да свој језик учи, као и да учи на свом језику.

Генерације које су одрасле у Југославији или Југославијама које су се смењивале на овим просторима биле су привилеговане утолико што се у тој држави језичка политика водила прилично разборито и што језици мањинских етничких група никада нису запостављани. Они који су довољно стари да се сећају својих читанки из седамдесетих и осамдесетих година рећи ће вам да су у тим читанкама, поред текстова на српском или српскохрватском језику штампаних на оба писма, ћириличном и латиничном, странице ових читанки биле испуњене и текстовима на македонском, словеначком, албанском и другим језицима народа и народности наше некадашње заједничке домовине. Можемо, дакле, закључити да је језичка политика у Србији у погледу неговања матерњег језика изграђена на прилично здравим основама. Наравно, никада не треба занемарити бројне социоекономске факторе који су на делу у овој области. На пример, познато је да припадници мањина често инсистирају да се њихова деца школују на доминантном, дакле нематерњем језику, јер верују да им то обезбеђује боље изгледе за даље усавршавање и запошљавање.

Политика учења страних језика у српским школама, међутим, није никада била нарочито срећно формулисана. На њене мањкавости још седамдесетих година прошлог века указивао је реномирани стручњак за методiku наставе језика, професор Наум Димитријевић. Проучавајући заступљеност страних језика у основним и средњих школама на територији СФРЈ, професор Димитријевић је указивао на чињеницу да дистрибуција страних језика није равноправна, па је чак ишао и тако далеко да је устврдио

<sup>1</sup> Један мање драматичан пример дисконтинуиране синтаксе може се наћи у тексту документа под насловом *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officers*, који је у изворној верзији уврштен у уџбеник *Енглески језик – посебни део*:

Whenever lawful use of force or firearms is unavoidable, law enforcement officials shall:

- a) Exercise restraint and act in proportion to the seriousness of the offence and the legitimate objective;
- b) Minimize the damage and injury, and respect and preserve human life;
- c) Ensure that assistance and medical aid are rendered to any injured or affected persons at the earliest possible moment;
- d) Ensure that relatives and close friends of the injured or affected person are notified at the earliest moment.



да је форсирање само једног страног језика и то руског у највећем броју школа у Србији током периода од неколико деценија имало за циљ да деци из Србије ускрати могућност даљег усавршавања и напредовања. Ову је тезу отворено заступао и у својим јавним иступањима, али је његово залагање за ревносније праћење савремених токова у настави страних језика схваћено и само делимично прихваћено тек деведесетих година прошлог века.

Можда је излишно рећи да смо тада отишли у другу крајност, чинећи неретко „плезир“ родитељима ђака и повлађујући њиховој жељи – руски језик је потиснут на рачун енглеског језика. Овакав стихијски приступ решавању проблема изазвао је велику турбуленцију на тржишту рада, јер је потражња за професорима енглеског језика нагло порасла, до те мере да су у једном периоду наставу енглеског језика изводили и несвршени студенти енглеског језика, док су, нажалост, квалификовани професори руског језика често остајали без посла и бивали принуђени да раде као библиотекари или административни радници. Ситуација са немачким и француским језиком остала је, мање-више, непромењена, а као светле тачке појавиле су се основне и средње школе које су увеле италијански и шпански језик.

Наравно, оно што овде критикујемо јесте само несистематичност са којом су релевантне институције приступиле датом проблему. Оно што није спорно јесте чињеница да друштво које истински жели да негује људска права треба да сваком свом припаднику, поред права на језик личне идентификације, обезбеди и право на учење језика универзалне комуникације, а у овом историјском тренутку то несумњиво јесте енглески језик.

### Време вишејезичности

Најновија истраживања у области лингвистике и методике наставе језика говоре да тренутно у свету има више билингвала и мултилингвала него монолингвала. Ова вишејезичност несумњиво је продукт како пређашњег тако и савременог империјализма и колонијализма, али и свеprisутне потребе за универзалним језиком комуникације. Брзина свих трансакција међу људима савременог доба не оставља много времена за тумачење и превођење, па је идеално из процеса комуникације искључити све посреднике, укључујући и језичке. Наравно, то није увек могуће, па ни пожељно, али свакако може да буде корисно јер је једнојезичност, пре свега и на више од једног начина, скупа.

У том смислу и најновије препоруке светских организација које се озбиљно баве овом проблематиком кажу да човек данашњице треба да поред матерњег језика, који има функцију језика идентификације, треба да говори и један светски језик, као језик глобалне комуникације, а уз то и језик средине у којој живи или језик који је из економских или других разлога од интереса за локалну заједницу.

Дакле, ако неки период у историји човечанства по својим есенцијалним обележјима није био добар за осујећивање језичког образовања, то је управо период у коме живимо. Међутим, одсуство чврсте политике

учења језика на државном нивоу и остављање маневарског простора у овој области самовољи људи који су у позицији да доносе одлуке, без обзира на то да ли за то имају компетенције или не, па чак и сумњивим посленицима контроверзног приватног предузетништва, учинило је да ситуација у овој области крене у смеру супротном од пожељног. Поставља се питање колико смо заиста отворени за разумевање других етничких, верских и културних група, ако се овако лоше разумемо и када се служимо истим језиком.

### Енглески језик као наставни предмет у Србији

Енглески језик у образовном систему Србије (детаљније видети у: Павловић, 1999) јавља се тек 1869. године, када је, поред немачког, француског и италијанског, уврштен у Предлог закона о уређењу Велике школе у Београду, а следеће године укључен је у програм Девојачке школе којом је управљала учитељица Матилда Ланге. Две године касније, енглески језик се учио и у Заводу за васпитање и образовање девојчица, чија је власница и управитељица била Хермина Рајманова.

Тих година интересовање за енглески језик и књижевност кренуло је узлазном линијом. Преводи појединих дела енглеских и америчких писаца појавили су се по први пут у Србији, мада су и раније забелешке, писма, путописи, и прикази сведочили о постојању културних веза између ове међусобно удаљене земље. Током XVIII, XIX и прве половине XX века, многи угледни друштвени и културни радници предано су се посвећивали упознавању овдашње јавности са енглеском културом. Међу најзаслужнијима свакако су били и Доситеј Обрадовић, Љубомир Недић, Лаза Костић, Јован Андрејевић, Никола Лутомирски, Андра Николић, и Богдан Поповић, али су значајан допринос дали и многобројни други преводиоци и писци, познати или анонимни, који су својим радом допринели да историја наших културних веза са Енглеском буде садржајна и дуготрајна.

Енглески језик је први пут уведен у програм студија на Великој школи 1884. године, али не као обавезан предмет. Покретач курса и први предавач био је Никола Јовановић – Американац, који је имао звање приватног доцента и који је током својих боравака у Енглеској и Америци схватио значај изучавања енглеског језика и књижевности. Те године он је био на дужности секретара београдске општине. Не зна се да ли му је та чињеница помогла, али Савет Велике школе 12. новембра 1884. године одлучио је да му се одобри молба, у којој је тражио дозволу за држање курса енглеског језика. Не постоје поуздани подаци о броју полазника и имена слушалаца течаја, као ни о томе колико дуго је трајао. Оснивање Универзитета у Београду представља значајан тренутак у историји изучавања енглеског језика и књижевности. Универзитет је основан 1905. године, а уредбом Филозофског факултета од 1. фебруара 1906. године (бр. 373, члан 2) предвиђено је да лектори предају енглески језик и књижевност. Следећа велика прекретница била је одлука Савета Филозофског факултета у Београду којом је 1929. године основана Катедра за енглески језик и књижевност, за чијег је управника постављен Владета

Поповић. Оснивањем катедре, постављени су темељи за систематско изучавање енглеског језика и књижевности у Србији.

Упознавање са културама других народа, које неизбежно прати учење страног језика, развија толеранцију и разумевање за припаднике других етничких и верских група, а самим тим уклања и замке ксенофобије, чије се погубно дејство у неколико наврата могло осетити на нашим просторима. Поред тога, превођење, као једна од језичких вештина која се користи у настави страних језика, изванредна је интелектуална вежба, јер као што ће корисници *google translate* сервиса и других сличних алатки разумети, превођење није само пуко низање речи, него транспоноване логичких структура из језика оригинала на језик превода. Учећи језике других народа, усвајамо и инхерентне логичке обрасце који су у њиховој основи, развијајући тако своје способности за бисоцијативно мишљење, драгоцено у свакој области људског деловања.

На свим нивоима образовања, приликом сачињавања програма за наставу енглеског језика веома се много поклања пажње корелацији са другим наставним предметима. Такав случај је и са наставним садржајима овог предмета у образовним институцијама полиције. Оно што је посебна погодност страног језика као наставног предмета јесте да се кроз учење језичких структура упознају и култура, историја, обичаји, традиција и вредносни системи другачији од оних који су својствени онима који језик уче, па се тако развија свест о великом глобалном културном богатству које припада свима нама уколико научимо да га делимо. Језички материјал који се користи у настави, колико год да се трудимо, никада није културно нити вредносно неутралан, па је стога потребно бирати управо оне јединице које доприносе бољем разумевању различитости и које на директан или индиректан начин промовишу људска права и свест о потреби да се она штите и даље развијају, у складу са препоруком Савета Европе.

Сама атмосфера у учионици, начин на који се наставници обраћају слушаоцима, међусобно уважавање свих укључених у процес наставе и толерантност додатно ће допринети лакшем усвајању знања и бољем разумевању сличности и различитости које постоје међу народима света. Улога наставника овде нужно је улога фасилитатора и модератора.

### **Енглески језик као наставни предмет на Криминалистичко-полицијској академији и људска права**

Иако сваки језички материјал који се користи у настави, уколико је правилно презентован, има потенцијал да код слушалаца изазове најплеменитија осећања и мотивише их на високоморалне поступке у односу на друге, припрема за неке професије у томе захтева један виши стандард. Такав случај је и са будућим припадницима полицијских и безбедносних агенција, који свој професионални живот треба у потпуности да посвете заштити основних људских права. У савременом свету, чије је лице наружено многобројним оружаним сукобима и кризним жариштима, која су довела до

интернационализације полицијских служби, неки од њих своје дужности обављаће у иностранству, у склопу међународних мисија. Добро владање језиком глобалне комуникације, упознавање са локалним језицима земаља у којима су ангажовани и разумевање различитих културних образаца од пресудног су значаја не само за њихово успешно бављење професијом, него и за преживљавање у суровим ратним или послератним условима.

Поред тога, иако током свог образовања на матерњем језику упознају правне нормативе који су у основи њиховог ангажовања, важно је да са лакоћом могу разумети текст међународно важећих правних докумената којима се права и слободе грађана штите и који садрже смернице њиховог професионалног поступања. Због тога се у настави енглеског језика полицијске струке на Криминалистичко-полицијској академији (КПА) инсистира на упознавању са правним регистром енглеског језика, као и са основним појмовима и особеностима англоамеричког и мешовитог (*bijudicial*) правног система (Анђелић Николенцић, 2010).

Како је настава језика и иначе сврстана међу делатности које нарочито доприносе подизању свести о значају поштовања и унапређења људских права, ова тема се у настави енглеског језика на Криминалистичко-полицијској академији обрађује директно, ишчитавањем и разговором о релевантним међународним документима која се на њу односе, као и индиректно, на претходно описан начин (Павловић, Анђелић Николенцић, 2010). Заступљеност теме људских права у наставном плану и програму предмета *Енглески језик – општи део* и *Енглески језик – посебни део* јесте на веома задовољавајућем нивоу, што смо утврдили увидом како у донедавно коришћене уџбенике, практикуме и приручнике<sup>2</sup>, тако и у два најновија уџбеника који се користе у настави<sup>3</sup>.

### Болоњска декларација и њене последице по наставу страних језика

Наравно, много тога што не иде на руку настави језика резултат је неадекватне примене једног невеликог и у основи бенигног документа познатог као Болоњска декларација, који је послужио као Прокрустова постеља у коју су немилосрдно укалупљавани наставни предмети у већини високошколских

<sup>2</sup> Anđelić Nikolendžić, V., *English Reader for Law Enforcement Officers*, Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd, 2005.

Anđelić Nikolendžić, V., *Engleski jezik I*, Viša škola unutrašnjih poslova, Beograd, 2005.

Djolic, S., *English in Action*, Beograd, 1987.

Анђелић Николенцић, В., Стојов, М., *Енглески језик 2*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2005.

Pavlović, I., *Gramatika engleskog jezika*, Policijska akademija, Beograd.

Pavlović, I., Mićović, D., *Izbor tekstova sa vežbanjima*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd 2009.

<sup>3</sup> Pavlović, I., Mićović, D., *Engleski jezik – opšti deo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2010; Anđelić Nikolendžić, V., Stojov, M., *Engleski jezik – posebni deo*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2011.

институција. Сада када прве генерације које су образовање стицале по новим програмима долазе до дипломе, постаје јасно да је динамици студирања дат већи значај него садржају који се током студија изучава, те да се међу студентима нових генерација ефикасност студирања побољшала на уштрб обима, а могуће и квалитета наставе.

Комисије и друга тела одговорна за имплементацију Болоњске декларације на нашим универзитетима држећи се круто једне замисли и искрено верујући у њене квалитете, осиромашили су многе настаавне програме и ускратили генерације студената за квалитетније образовање.

Нарочито лоше у новој подели прошли су предмети који се предају на нематичним факултетима, дакле, по правилу, општеобразовни предмети. Начелно је поштована законска норма која предвиђа да они морају бити заступљени са 15 % у настави, али је дистрибуција ових предмета пропатила због уклапања у систем бодова.

Када је настава страних језика у питању, неопходно је овде истаћи да су по нашем мишљењу негативну улогу у свему овоме одиграли филолошки факултети, а пре свега Филолошки факултет Универзитета у Београду. Да будемо још конкретнији, Катедра за енглески језик и књижевност. Из разлога познатих само особљу овог факултета, наметнута је строга подела наставника језика на матичном и на такозваним нефилолошким факултетима. Када је атак на наставнике извршен најпре усвајањем новог Закона о високом образовању, а затим и имплементацијом Болоњске декларације, матични факултет окренуо им је леђа и ни једног тренутка није стао у одбрану њихових права. Наставници енглеског језика тако су суочени са укидањем неколико наставних звања (предавач, виши предавач) и, са аспекта права, проблематичном одредбом којом се сваки час вежби које они одрже рачуна као пола часа. Мишљења смо да ова одредба представља кршење права припадника наше професије. Иако нису толико захтевне колико и предавања са аспекта припреме, вежбе су са друге стране далеко захтевније због тога што изискују апсолутну концентрацију наставника који је одговоран за сваку реч изговорену или написану у учионици, као и због тога што се једна наставна јединица не може два, а камоли више пута, обрадити на исти начин.

Поред законодавца и Филолошког факултета Универзитета у Београду, међутим, свој допринос проблемима у проучавању страног језика дале су и неке друге високошколске образовне институције. По нашем мишљењу ни на КПА проблеми везани за проучавање страног језика нису адекватно решени мада су наставници предлагали нека решења која нису прихваћена.

У тренутку оснивања, октобра 2006. године, на КПА су била заступљена четири страна језика: енглески, немачки, руски и француски, то јест управо они језици које су сви студенти имали прилике да уче током претходног школовања. Конципирајући наставу кроз курсеве језика за посебне намене, као улазни ниво пројектовали смо Б1 или Б2, што значи да на улазу нисмо предвидели почетни ниво. Међутим, без икаквог образложења, крајем школске 2006/07. године, укинути су сви страни језици осим енглеског. Комисија за акредитацију донела је одлуку да ће се енглески језик изучавати током два семестра на основним

студијама, како академским тако и струковним, и то у првом и четвртном семестру, чиме је нарушен континуитет, преко потребан у настави страног језика.

Никакве могућности при том нису отворене за формирање хомогених група према улазним нивоима знања, односно за увођење почетног курса, што је додатно утицало на квалитет наставе и мотивацију студената. Колико год да се труде, почетници неће моћи равноправно да прате наставу на истом нивоу као њихове колеге са већим предзнањем, па ће због тога бити знатно демотивисани за рад. С друге стране, монотонија коју у наставу уводи неопходна репетитивност демотивишуће ће деловати на студенте који су на КПА ушли са солидним предзнањем. Најпроблематичније, међутим, у овом случају остаје оцењивање језичке компетенције, које у оваквим околностима нужно мора да се огреши о принцип правичности, као један од темељних принципа тестирања, промовисан од стране Европске асоцијације за језичко тестирање и оцењивање (European Association for Language Testing and Assessment).

Као да претходно поменуто одлуке нису биле довољно проблематичне, предмети су добили и неадекватне називе: Енглески језик – општи део (који се изучава у првом семестру) и Енглески језик – посебни део (који се изучава у четвртном семестру). Овакви називи могли би навести на закључак да се на КПА изучава један општи и један специјализовани курс језика, што не одговара фактичком стању. Наши курсеви конципирани су као уско стручни курсеви енглеског језика за полицијску и безбедносну струку и следе све обрасце карактеристичне за такозвани енглески језик за специјалне академске намене.

Управа није усвојила примедбе предметних наставника на оваква решења, како у погледу дисконтинуитета у настави, тако и у погледу назива предмета, наводећи као разлог да је због акредитације неопходно направити једну овакву конструкцију, али да ће корекције свакако бити могуће пре следећег акредитационог циклуса.

Издавачка делатност у оквиру КПА такође је довела до укалупљивања и амалгамизације наставне грађе и наставних материјала у уџбенике који носи наслове у складу са предметима којима су намењени, поново на незадовољство аутора, који су морали правити велике уступке и чак одступати од својих методолошких принципа везаних за израду уџбеника и других наставних материјала.

Правичности ради, истакнимо овде чињеницу да КПА, за разлику од неких других високошколских институција, барем инвестира у уџбенике, без обзира на то што скромна средстава опредељена за то подразумевају велики број ограничења.

Међутим, колико год инвентивни и креативни били аутори, њихова ће даровитост остати неискоришћена и незапажена све док су везани за одређене, веома лимитиране, своте новца које се издвајају за издавачку делатност. Уџбеници језика без илустрација, које су драгоцен материјал у насатви, изгледају штуро, монотono, па чак и одбојно. Избегавајући све што покупује штампу, долазимо до апсурдне ситуације у којој се изоставља оно што би наше уџбенике учинило сврсисходнијим, атрактивнијим и чак конкурентним на тржишту.

Поставља се питање да ли да аутори улажу године живота и рада у израду оваквих уџбеника или да напросто попустимо под притиском великих издавачких кућа и увеземо уџбенике. Многе образовне институције то су спремно учиниле, занемарујући питања везана за културни миље, системе вредности, проблеме језичког трансфера, односно језичке интерференције и интрузије.

Болоњска декларација, дакле, виђена из перспективе предметних наставника који предају стране језике на нефилолошким факултетима постала је оправдање за неадекватно уклапање свих наставно-научних дисциплина, па и језика, у исти, унапред задати калуп, при чему се није водило рачуна о постојећим специфичностима. Оно на шта посебно желимо да укажемо јесте неповољност ситуације да се мада формално задовољавајући захтев за одређеним фондом језичке наставе на КПА проучава само један страни језик.

### Закључна разматрања

Полазећи од претпоставке да је циљ целокупног наставног процеса на КПА продуковање будућих припадника модерних полицијских и безбедносних служби који ће радити у условима далеко интензивније комуникације и сарадње са сродним службама других земаља, неопходно је, поред знања и вештина непосредно везаних за обављање професије, обезбедити да они стекну и висок ниво језичке компетенције на језику глобалне комуникације, а неоспорно је да статус онога што називамо *lingua franca* у савременом свету припада енглеском језику.

Многобројни правни текстови који непосредно дефинишу људска права и ограничења ових права, као и овлашћења и границе овлашћења службених лица која спроводе закон изворно су написани на енглеском језику. Њихов број, диктиран потребама актуелног тренутка, расте из дана у дан, па је често тешко или чак немогуће обезбедити превођење оном динамиком којом настају. Због тога је идеално да лица чији је рад директно или индиректно усмераван оваквим актима буду оспособљена да самостално читају и разумеју енглески језик полицијско-безбедносног и правног стручног регистра, посебно у хитним ситуацијама на терену, у којима су због отежане комуникације препуштени сами себи и где је правилно разумевање директива од виталног значаја. Наведимо као пример случај контингента српске полиције који се на Хаитију затекао у време разорног земљотреса. Изузетно добрим резултатима које су припадници овог контингента показали у датој ситуацији свакако је допринео и њихов висок ниво језичке компетенције.

У светлу претходно изнетих опсервација, сматрамо да би настави страних језика требало поклонити далеко већу пажњу, посебно приликом кориговања постојећих наставних планова и програма у следећем кругу акредитације.

Проблем који је најважније отклонити јесте проблем дисконтинуитета у настави, који се веома неповољно одражава на ретенцију усвојених језичких знања и вештина. Такође би било веома умесно увести стратификовану наставу енглеског језика уколико КПА остане при одлуци да то буде једини страни језик који се на овој високошколској институцији изучава. Пошто остале наставне

предмете сви или готово сви студенти уче први пут, то јест, углавном су на уједначеном, почетном, улазном нивоу знања, било би целисходно да се групе за вежбе формирају по улазним нивоима познавања енглеског језика, који би били утврђени класификационим тестом на почетку школске године.

Верујемо да би овакве мере биле вишеструко корисне и да би значајно допринеле подизању квалитета наставе страног језика на КПА, али и да би учврстиле позицију КПА као образовне институције која је матична за наставу енглеског језика полицијске, безбедносне и полицијско-правне струке, на који са пуним правом може да претендује.

## Литература

- Анђелић Николенцић, В., Стојов, М., *Енглески језик 2, Виша школа унутрашњих послова*, Београд, 2005.
- Анђелић Николенцић, В., *Engleski jezik I, Viša škola unutrašnjih poslova*, Београд, 2005.
- Анђелић Николенцић, В., *English Reader for Law Enforcement Officers, Viša škola unutrašnjih poslova*, Београд, 2005.
- Анђелић Николенцић, В., *Teaching English to Law Enforcement Officers, NBP – Journal of criminalistics and law*, 2010.
- Bhatia, V., *Cognitive structuring in legislative provisions*. In: Gibbons, J. (ed.), *Language and the Law*, Longman, London and New York, 1994.
- Gibbons, J. (ed.), *Language and the Law*, Longman, London and New York, 1994.
- Gibbons, J., *Introduction: language constructing law*. In: Gibbons, J. (ed.), *Language and the Law*, Longman, London and New York, 1994.
- Goldman, L., *Accident and absolute liability in anthropology*. In: Gibbons, J. (ed.), *Language and the Law*, Longman, London and New York, 1994.
- Djolic, S., *English in Action*, Београд, 1987.
- Maley, Y., *The language of the law*. In: Gibbons, J. (ed.), *Language and the Law*, Longman, London and New York, 1994.
- Павловић, Л., Анђелић Николенцић, В., *Заступљеност теме људских права у настави енглеског језика на КПА, Безбедност*, Београд, 2010.
- Павловић, Л., *Грамматика енглеског језика*, Полицијска академија, Београд.
- Павловић, Л., Мићовић, Д., *Избор текстова са вежбањима, Криминалистичко-полицијска академија*, Београд 2009.
- Павловић, Л., Владета Поповић – *живот и дело, Задужбина Андрејевић*, Београд, 1999.
- Shuy, R. W., *Language Crimes: the Use and Abuse of Language Evidence in the Courtroom*, Blackwell, Oxford UK, Cambridge USA, 1993.
- The United Nations and Crime Prevention*, New York, 1991.



# СЛОБОДА ОКУПЉАЊА И ПОЛИЦИЈА

др Обрад Стевановић

**Сажетак:** Право на слободу (мирног јавног) окупљања једно је од најважнијих људских права и слобода јасно идентификованих и кодификованих у инструментима међународног права о људским правима. То право, идентификовано је и кодификовано и у националном правном систему Републике Србије, према којем свако има право на слободу јавног окупљања без одобрења било ког државног органа. Посебан значај тог права огледа се у чињеници да се његовим посредством остварује и известен број других права и слобода, као што су права на слободу мишљења, изражавања (говора, иступања), удруживања или вероисповести. Међутим, тако зајемчено право људи на слободу окупљања није апсолутно и без ограничења. Уколико, у изузетним ситуацијама, надлежни државни орган другачије не одлучи кључну надлежност и одговорност за пружање заштите, али и за ограничавање права на слободу окупљања, како у мирнодопском тако и у немирнодопским стањима, има полиција. Полазећи од тога, у раду се анализирају правни оквир, теоријски и оперативни аспекти амбивалентне и деликатне улоге полиције у заштити и ограничавању права људи на слободу окупљања, односно у обављању послова обезбеђивања јавних скупова. У оквиру тога, детаљније се анализирају: појам и врсте јавних скупова; ограниченост права на окупљање и однос тог права са њему блиским људским правима; улога полиције у одржавању јавног реда и мира на јавним скуповима; њена улога у успостављању јавног реда и мира уколико је нарушен у већем обиму; спровођење закона и одлука надлежних органа којима се слобода окупљања ограничава; одговорност полиције, других органа, сазивача и учесника скупа; као и право на судску и другу заштиту од повреде права на слободу окупљања. Радом се посебно указује на потребу усмерености полицијске интервенције на снижавање нивоа употребе средстава принуде, с једне стране и на индивидуализацију одговорности учесника скупа за сопствена понашања, с друге стране.

**Кључне речи:** право и ограничења права на слободу окупљања, полиција, јавни ред и мир, неред и немири, снижавање нивоа „насилности“ полицијског деловања, индивидуализација одговорности учесника.

## Увод

У Републици Србији јемче се сва људска и мањинска права прописана Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. Уставна јемства тих права дефинисана су тако да служе очувању људског достојанства и остварењу пуне слободе и једнакости сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву, заснованом на начелу владавине права. Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.<sup>1</sup>

Окупљање људи на јавним местима да би јавно изразили своја мишљења, осећања и гледишта, уобичајено је понашање људи у већини демократски уређених земаља света. Такви догађаји, сматрају се логичном последицом индивидуалне и колективне слободе и демократије. Као једно од основних људских права, слобода окупљања грађана зајемчена је Уставом Републике Србије и општеприхваћеним међународним документима о људским правима.<sup>2</sup> Према тим документима, мирно окупљање грађана је слободно, а начин остваривања тог права ближе је прописан Законом.<sup>3</sup> У том смислу, право на слободу окупљања укључује и друга права и слободе, као што су право на слободу учествовања, иступања (говора, изражавања) и кретања на јавном скупу, која има свако физичко лице, укључујући и странце.<sup>4</sup>

Према Закону о полицији, обављањем послова из своје, законом утврђене надлежности, полиција пружа заштиту права и слобода свим људима под јурисдикцијом Републике.<sup>5</sup> Улогу пружања заштите права на слободу окупљања грађана, полиција остварује заштитом њихове личне и имовинске сигурности на јавном скупу, одржавањем јавног реда и мира и безбедности саобраћаја на путевима током јавног скупа; као и обављањем других послова из своје надлежности који се односе на јавни скуп.<sup>6</sup> С друге стране, под условима и на начин утврђен Уставом и законом, полиција и други државни органи могу ограничити право грађана на слободу окупљања. Ангажовање полиције на спровођењу сопствених одлука и одлука других

<sup>1</sup> Упоредите: Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, чл. 18 и 19.

<sup>2</sup> Пре свих: Општа декларација о правима човека, ГСУН, 1948, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 0/48; Међународни пакт о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/71.

<sup>3</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, члан 54. став 1; Међународни пакт о грађанским и политичким правима, члан 21; Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, члан 1.

<sup>4</sup> Одлуком Савезног уставног суда, I У број 12/94 (*Службени лист СРЈ*, бр. 21/01), утврђено је да са Уставом СРЈ није сагласан члан 8 Закона о окупљању грађана, према којем је странац могао сазвати и одржати јавни скуп и иступати на јавном скупу, само по одобрењу надлежног органа.

<sup>5</sup> Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, члан 1. став 3.

<sup>6</sup> Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, члан 5. став 2.

органа о ограничавању слободе окупљања, често подразумева и право на употребу полицијских средстава принуде. То право полиције је, на одређен начин, у супротности са њеном основном улогом да штити и поштује људска права и слободе, због чега се злоупотреба тог права од стране полицајаца скоро увек квалификује као кршење људских права.

Остваривање тако амбивалентне улоге полиције у поштовању и пружању заштите, али и у ограничавању права људи на слободу окупљања, суштински подразумева неопходност јасног препознавања и остваривања равнотеже између апсолутне слободе и апсолутне контроле људи. Од свих полицајаца у демократском друштву, таква улога захтева да добро познају и разумеју суштину права на окупљање и осталих људских права, правне оквире за њихову заштиту и ограничавање неутрожавањем слобода и права других, као и сопствену улогу и одговорност у вези са тим. Истовремено, од полицајаца се очекује да буду адекватно обучени и опремљени за законито и легитимно поступање током јавних скупова, што посебно укључује њихову оспособљеност за закониту и правилну употребу средстава принуде. О потреби за тим најбоље говори чињеница да је, на пример, Полицијска управа за град Београд, само током 2010. године, самостално или уз подршку других јединица полиције, обезбеђивала чак 778 јавних скупова на подручју града.<sup>7</sup>

### Појам и врсте окупљања грађана

Према Међународном пакту о грађанским и политичким правима, појам окупљања грађана се одређује као јавни скуп, демонстрације, збор и сличан догађај,<sup>8</sup> а према Закону о окупљању грађана, као сазивање и одржавање збора или другог јавног скупа на за то примереном простору.<sup>9</sup> Појам окупљање грађана се, на тај начин, правно дефинише коришћењем синонимних и општепознатих термина („збор“, „јавни скуп“, „приредба“, „демонстрације“ и „сличан догађај“) који се детаљније не објашњавају и не класификују (типологизују). Полицијска пракса, такође, потврђује изузетно висок ниво хетерогености облика окупљања односно врста јавних скупова грађана, упркос томе што сасвим јасну и оштру границу између неких од њих није немогуће прецизно повући, пре свега, због прелазних својстава и семантичког преклапања појмова. Ипак, у теорији и пракси, јавни скупови се најчешће класификују према критеријумима: 1) узрока (повода), циљева (мотива) и учесника, 2) временског и просторног обухвата и значаја, 3) повода, 4) форме и садржаја, 5) усмерености циља; 6) формално правних својстава; и 7) облика понашања учесника.

<sup>7</sup> *Полиција данас*, Министарство унутрашњих послова, Београд, фебруар 2011, бр. 19, стр. 12

<sup>8</sup> Међународни пакт о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/71, члан 21.

<sup>9</sup> Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, члан 2. став 1.

Према преовлађујућим узроцима (поводима), циљевима (мотивима) и учесницима јавни скупови се обично класификују на: 1) политичке (страначке); 2) етничке (расне, националистичке, сепаратистичке); 3) социјално-економске (ученичке – студентске, радничке – синдикалне, локално-интересне – грађанске иницијативе); 5) еколошке; 6) верске; 7) спортске, културно-уметничке и забавне, али и на 8) вандалистичке (хулиганске). Упркос јасним критеријумима класификације, наведени јавни скупови се, у пракси, ретко појављују у чистим и трајнијим облицима, због чега је некада јасна квалификација конкретне скупа према овом критеријуму веома отежана.

Поред тога што мотиви и циљеви свих учесника скупа често нису исти, они се временом могу мењати, прикривати, па и злоупотребљавати. Примарно неполитички мотивисани скупови (социјални, синдикални), могу прерасти у политичке, а некада се такви скупови и њихове последице могу користити па и злоупотребљавати у политичке сврхе. Такође, примарно политички скупови могу некада прерасти у вандалистичке или се политички мотиви тих скупова некада могу скривати истицањем у први план етничких, социјално-економских, синдикалних и других мотива и захтева. Некада преовлађујући учесници скупа могу бити и посебно специфичне категорије грађана као што су инвалиди или деца, припадници полиције или војни ветерани. Поједине скупове могу пратити и екстремни облици понашања појединаца, као што су ретко виђени акти самоповређивања или самоспаљивања, на пример.

Као типичан пример прерастања политички мотивисаних скупова у насилне вандалистичке нереде, могу се навести протестни скупови против етнички мотивисаног насиља албанских екстремиста на Косову и Метохији, на којима су, 17. марта 2004. запаљене џамије у Београду и Нишу, као и митинг „Косово је Србија“, на којем су 21. фебруара 2008. године, демолирани објекти амбасада САД, Хрватске и неколико других земаља у Београду. Као пример мењања и коришћења синдикалних штрајкова и протеста у политичке сврхе, може се навести познати протест рудара „Колубаре“ који су претходили политичким променама у Србији у другој половини 2000. године. Као пример прикривања стварних циљева окупљања, могу се навести демонстрације студената албанске етничке припадности Приштинског универзитета који су, током марта и априла 1981. године, истицањем у први план социјалних студентских проблема (лоше хране) у студентским домовима, очигледно прикривали стварне етносепаратистичке и политичке циљеве својих окупљања.

Према временском и просторном обухвату јавни скупови могу трајати кратко (до 24 сата), средње дуго (до седам дана) и дуго (неколико седмица до неколико месеци).<sup>10</sup> Могу се одржавати у затвореном и у отвореном

---

<sup>10</sup> Традиционална музичко-забавна приредба *Exit* у Новом Саду и „Сабор трубача“ у Гучи, типични су примери за средње дуге јавне скупове, док се као пример а за дуготрајне јавне скупове може навести опозициони и студентски протест поводом „крађе резултата локалних избора“ који је, у више градова Србије, трајао од новембра 1996. до фебруара 1997. године.

простору, на простору на којем се не одвија и на којем се одвија јавни саобраћај. Могу имати локални, регионални, национални или интернационални значај и могу бити мање или више масовни. Према поводу, могу бити: 1) традиционални и спонтани, који се најчешће одржавају без формалног сазивања и 2) сазвани, који могу бити јавни и приватни (породичне свечаности и жалости, на пример). Према форми и садржају јавни скупови се могу одржавати као: 1) митинзи, демонстрације, протести и штрајкови; 2) приредбе, такмичења, изложбе, концерти, прославе; 3) обреди, поворке, свечаности, жалости; 4) вашари, сајмови и слични скупови.

За питања људских права и за поступање полиције поводом, у вези са, или на јавним скуповима, најзначајнија је њихова подела према:

- 1) усмерености циља;
- 2) формално правним својствима;
- 3) облицима понашања учесника јавног скупа.

Према усмерености циља, јавни скупови се могу разврстати у две основне групе. Првој припадају скупови усмерени на задовољење сопствених потреба и интереса или на подршку неке или нечему, при чему се не угрожавају права, интереси и потребе других. Различите врсте општеприхватљивих приредби, вашара, сајмова, спортских сусрета, конгреса, митинга, концерата, изложби, свечаности, жалости или поворки, типични су примери таквих скупова. Другој групи припадају скупови који су циљно усмерени на масовно изражавање противљења, оспоравања или несагласности са неким или нечим, односно са одређеним политичким, социјалним, економским или другим стањем, збивањем и процесима или на противљење (оспоравање) органа власти, других организација, удружења, група или појединаца, њихових циљева, планова, одлука (решења) или понашања (активности, поступака). Ти скупови се најчешће називају демонстрацијама, односно протестима или протестним скуповима.

Кључна одлика демонстрација (протеста) је јавност у организованом, планском и циљном масовном изражавању противљења, оспоравања или несагласности. Као основа груписања учесника у њима, обично се исказује солидарност у колективном реаговању и сагласност са мишљењем сазивача, односно свесно колективно реаговање на подстицаје акционог језгра које планира припреме и води демонстрације.<sup>11</sup> Специфичност те врсте скупова огледа се у амбивалентности циљева њихових учесника, односно у чињеници да се најчешће њиховим захтевима, с једне стране неко или нешто оспорава и/или угрожава, односно неке или нечему се противи, док се, истовремено, с друге стране неко или нешто подржава. Поједини аутори указују, на пример, на то да свака форма политичког протеста садржи елементе упозорења и најаве отпора, па чак и принуде.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Симеуновић, Д. (1989). *Политичко насиље*. Београд: Радничка штампа, стр. 125.

<sup>12</sup> Упоредите: исто, стр. 112.

Посебно специфичном облику ове врсте јавних скупова припадају тзв. контраскупови. Најчешће их чине два скупа који се одржавају у истом времену на приближно истом простору, а чији су учесници међусобно поларизовани по циљу и захтевима или се учесници једног скупа непосредно противе слободи окупљања учесника другог скупа. Типични примери за такве врсте скупова су истовремени скупови политичких странака које подржавају и странака које оспоравају владу, скупови неофашиста и антифашиста или скупови на којима учесници изражавају и подржавају слободу различитости (поборници истополних бракова, на пример) и скупови противника јавног изражавања тих различитости. Некада, чак и учесници истог скупа могу имати директно супротне циљеве, као што су, на пример, навијачи (симпатизери) клубова наглашено високог нивоа међусобног ривалитета, током њихових спортских сусрета.

Посебна специфичност јавних скупова, пре свих демонстрација и протеста је и њихова намерна усмереност и на неумешане („недужне“, незаинтересоване, индиферентне) грађане. Чак и када таксисти, синдикати или друге интересне групе и категорије грађана протестују изласком на улице или штрајкују одбијањем да раде у јавним службама, они угрожавају право на слободу кретања неумешаних. Намера учесника протеста да угрожавају њихову слободу како би послали поруку јавности и влади свакако је неморална, али она је некада једини начин да јавност сазна за проблем и да се на владу или неку другу организацију изврши притисак да она нешто учини или не учини. Упркос томе, што такву логику демонстранта и штрајкача користе, односно злоупотребљавају чак и терористи када покушавају да своје насилне акте оправдају као крајње средство за остваривање својих политичких циљева, учесници протеста и терористи се ни у ком случају не могу поистовећивати нити по циљевима нити по средствима. Као што је познато, преовлађујућа средства терориста су директно и активно насиље против неумешаних, док су преовлађујућа средства демонстраната и штрајкача пасивни отпор (блокаде улица, одбијање рада). Следствено томе, најчешће последице тероризма против неумешаних су смртне, док се најчешће последице демонстрација и штрајкова своде на ограничење слободе кретања, на кашњење запослених на посао и на сличне последице.

У формално правном смислу, односно према томе да ли су испуњени формално правни услови, фактички скупови се могу квалификовати као законити (легални) и незаконити (нелегални). Анализом одредаба Закона о окупљању грађана, појмом легалног скупа може се посредно обухватити сваки пријављени скуп на отвореном простору који није забрањен или прекинут, као и сваки скуп у затвореном простору, који не подлеже ни пријављивању ни одобрењу. Сагласно томе, појмом нелегалног скупа се може одредити сваки непријављени скуп на отвореном простору, као и сваки други привремено забрањени, забрањени или прекинути јавни скуп.

У оквиру ове поделе посебно су карактеристичне три врсте непријављених јавних скупова на отвореном простору. Првој групи припадају спонтани традиционални верски, народни и други скупови (вашари, поворке)

који се најчешће одржавају без познатог сазивача, а другој приватно сазвани традиционални скупови (породичне свечаности, жалости). Трећој групи тих скупова припадају скупови које сазивач или неко у његово име тајно припрема и сазива, често у намери да такве скупове промовише као спонтано окупљање грађана, ради избегавања одговорности стварних сазивача за планиране или евентуалне нереде. Та врста манипулације укључују чак и намерне пропусте у организацији у извођењу нереда, јер савршеност може да изазове подозрење учесника па и њихову увереност у постојање манипулације.

Према преовлађујућим облицима понашања учесника, јавни скупови се могу поделити на мирне и немирне, односно на ненасилне и насилне. Док полиција увек има за циљ да јавни скуп протекне мирно, односно без нарушавања јавног реда и мира и посебно без насилних активности са било које стране, сазивач, учесници и посебно противници скупа, некада могу имати за циљ угрожавања јавног реда и мира, што може укључивати и насиље према другим људима и имовини. Нарушавања јавног реда и мира током јавних окупљања грађана може бити: 1) појединачно и спорадично, односно нарушавања јавног реда и мира у мањем обиму, и 2) масовно, односно нарушавања јавног реда и мира у већем обиму. Неретко, до нарушавања јавног реда и мира, па и до насиља може доћи упркос чињеници да ни једна од страна нема намеру да до насиља дође. Најчешћи пример за то је сукоб демонстранта са полицијом, упркос томе што обе стране нису планирале употребу силе или су је планирале у крајњем случају.

Злоупотреба, односно коришћење легалних скупова као амбијента за насиље од стране различито мотивисаних насилних и криминалних група, противно интересима и циљевима сазивача и већинских учесника скупа, такође није реткост. Такве ситуације могу се илустровати претходно наведеним случајевима напада насилних група на џамије у Београду и Нишу 17. марта 2004. и на објекте амбасада САД и Хрватске у Београду, 21. фебруара 2008 године.

### Ограниченост права на слободу окупљања

Људска и мањинска права зајемчена Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима непосредно се примењују. Изузетно, законом се може прописати начин остваривања тих права само ако је то неопходно за остварење појединог права због његове природе, при чему закон ни у ком случају не сме да утиче на суштину зајемченог права.<sup>13</sup> Одређене мере одступања од Уставом зајемчених људских и мањинских права у ратном и ванредном стању може прописати Народна скупштина, а када она није у могућности да се састане, мере одступања од тих права у ратном стању заједно утврђују председник Народне скупштине, председник Републике и председник Владе, док те мере у

<sup>13</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, члан 18. ст. 1–3.

ванредном стању може прописати Влада уз потпис председника Републике.<sup>14</sup> Такве мере одступања од права на слободу окупљања, надлежни органи Републике Србије, прописивали су током ратног и ванредног стања 1999. и 2003. године.<sup>15</sup>

Према Међународном пакту о грађанским и политичким правима, ограничења права на слободу мирног окупљања (као и ограничења права на слободу мишљења, изражавања и удруживања) могу се наметнути под условом да су законита и потребна за: 1) поштовање права или угледа других, или 2) за заштиту националне или јавне безбедности јавног реда, или јавног здравља и морала.<sup>16</sup> Према Уставу Републике Србије, људска и мањинска права зајемчена Уставом могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав, у сврхе ради којих га Устав допушта, у обиму неопходном да се уставна сврха ограничења задовољи у демократском друштву и без задирања у суштину зајемченог права. Достигнути ниво људских и мањинских права не може се смањивати. При ограничавању људских и мањинских права, сви државни органи, а нарочито судови, дужни су да воде рачуна о суштини права које се ограничава, важности сврхе ограничења, природи и обиму ограничења, односу ограничења са сврхом ограничења и о томе да ли постоји начин да се сврха ограничења постигне мањим ограничењем права.<sup>17</sup>

Према Уставу Републике Србије слобода окупљања може се законом ограничити само ако је то неопходно ради заштите јавног здравља, морала, права других или безбедности Републике.<sup>18</sup> Ограниченост уживања права на окупљање, поштовањем права, слобода или угледа других и поштовањем јавног реда, здравља и морала, јавне и националне безбедности, детаљније је уређена Законом о окупљању грађана. Тим Законом предвиђена су просторна и временска ограничења, као и услови пријављивања и разлози за привремену забрану, забрану, прекид и онемогућавање јавног скупа, који ће бити детаљније анализирани у наставку овог рада. Наведеним ограничењима слободе окупљања која су усмерена на скуп као такав, свакако треба додати и могућа ограничења слободе присуствовања јавном скупу (спортским

<sup>14</sup> Закон о одбрани, *Службени гласник РС*, бр. 116/07, члан 9, став 2, тач. 6. и члан 10. став 1. тач. 2. и 4.

<sup>15</sup> Уредбом председника Републике Србије о окупљању грађана за време ратног стања (*Службени гласник РС*, бр. 17/99) проглашеног поводом агресије НАТО на СРЈ 1999. године, било је предвиђено да се јавни скуп може сазвати и одржати, односно да се на њему може иступати, само по претходном одобрењу надлежног органа. Одлуком вршиоца дужности председника Републике о проглашењу ванредног стања у Републици (*Службени гласник РС*, бр. 21/03), након атентата на председника Владе Србије, било је, поред осталог, забрањено и сазивање и одржавање зборова и других јавних окупљања грађана који, у складу са Законом, подлежу претходној пријави.

<sup>16</sup> Међународни пакт о грађанским и полит. правима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/71, чл. 19.3, 21. и 22.2.

<sup>17</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, члан 20. ст. 1–3.

<sup>18</sup> Исто, члан 54. став 4.



приредбама, на пример)<sup>19</sup> или ограничења слободе иступања (изражавања)<sup>20</sup> на јавном скупу која су, у складу са Уставом и законом, усмерена само на поједина физичка лица.

### Полиција и јавни скупови

Обављањем послова из своје, законом утврђене надлежности, полиција пружа подршку владавини права у демократском друштву и одговорна је за остваривање безбедности, у складу са законом. Обављањем тих послова полиција пружа заштиту права и слобода свим људима под јурисдикцијом Републике, при чему њихова поједина права и слободе може ограничити само под условима и на начин утврђен Уставом и законом.<sup>21</sup> Једна од посебно важних али и деликатних области рада у оквиру које полиција има право и дужност да истовремено штити и ограничава права и слободе грађана, јесу послови обезбеђивања одређених јавних скупова, односно послови обезбеђивања зборовна и других окупљања грађана који се у полицијској пракси традиционално називају и пословима ванредних обезбеђења.<sup>22</sup>

Ти послови укључују: заштиту личне и имовинске сигурности учесника јавног скупа и других грађана; одржавање јавног реда и мира; одржавање безбедности саобраћаја; и друге послове који се односе на обезбеђивање јавног скупа.<sup>23</sup> Тако садржајно одређени, послови обезбеђивања јавних скупова имају широко значење и формално обухватају и друге полицијске, односно унутрашње послове који се односе на: безбедносну заштиту живота, права, слобода, личног интегритета и имовине лица; одржавање јавног реда (и мира); и на регулисање, контролу и пружање помоћи у саобраћају на путевима.<sup>24</sup> За разумевање тих послова и улоге полиције у њиховом обављању, посебно је значајно разумети појмове: јавног реда и мира, одржавања јавног реда и мира, нарушавања јавног реда и мира, и успостављања јавног реда и мира у случају његовог нарушавања.

Појам јавног реда и мира се правно дефинише као усклађено стање међусобних односа грађана настало њиховим понашањем на јавном месту и деловањем органа и организација у јавном животу, ради обезбеђивања једнаких услова за остваривање права грађана на личну и имовинску сигурност, мир и спокојство, приватни живот, слободу кретања, очување

<sup>19</sup> Закон спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, *Службени гласник РС*, бр. 67/03 и 90/07, члан 17. став 1. тачка 3, члан 22. и члан 23. ст. 2. и 3.

<sup>20</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, члан 46. став 2.

<sup>21</sup> Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, члан 1. став 2. и 3.

<sup>22</sup> Упоредите: исто, члан 10. став 1. тач. 7. и Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 16/11, члан 5.

<sup>23</sup> Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, члан 5. став 2.

<sup>24</sup> Упоредите: Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, члан 10. став 1. тач. 1, 2, 5. и 6. и Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 16/11, члан 5.

јавног морала и људског достојанства и права малолетника на заштиту.<sup>25</sup> Следствено томе, под појмом одржавања јавног реда и мира, у општем смислу, треба подразумевати омогућавање грађанима да остварују сопствена права и слободе на начин којим се не угрожавају права и слободе других грађана, односно обезбеђивање поштовања закона од свих грађана под јурисдикцијом Републике. Појмови нарушавања и успостављања јавног реда и мира биће ближе објашњени у посебном одељку овог рада.

Уколико надлежни државни орган другачије не одлучи на основу устава и закона, за одржавање и за успостављање јавног реда и мира на свим јавним скуповима, како у мирнодопском стању (укључујући и унутрашње грађанске нереде и затегнутости) тако и у немирнодопским стањима (ванредно стање, немеђународни и међународни оружани сукоб), надлежна је и одговорна полиција. Иако свака од тих ситуација може имати посебне импликације на полицијску праксу, кључни опредељујући фактор полицијског деловања на спровођења Устава и закона у заштити, али и у ограничавању права на слободу окупљања је законитост понашања сазивача и учесника јавног скупа.

У том смислу, основни циљеви полицијског деловања на одржавању и успостављању јавног реда и мира поводом и током одржавања јавних скупова су: 1) омогућавање сазивачу и учесницима скупа да своја права на слободу окупљања, изражавања и кретања остваре на легалном (незабрањеном и непрекинутом) скупу, 2) онемогућавање безбедносног угрожавања учесника легалног скупа и других лица на или поводом скупа, од стране трећих лица, група или организација, као и 3) онемогућавање (забрана и прекидање) одржавања нелегалних скупова, односно успостављање јавног реда и мира нарушеног током јавног скупа или у вези са јавним скупом. При томе, појам одржавања јавног реда и мира треба разликовати од појма одржавања реда на јавном скупу. Првим појмом обухваћене су надлежност и одговорност полиције а другим надлежност и одговорност сазивача јавног скупа, односно његове редарске службе.

Тако дефинисане циљеве свог деловања, полиција конкретније остварује: 1) доношењем и спровођењем сопствених одлука о обезбеђењу, привременој забрани, прекиду или онемогућавању јавног скупа, 2) спровођењем одлука надлежног суда о забрани јавног скупа, 3) поштовањем одлука месно надлежних општина, односно градова којима се одређују конкретни простори који се сматрају примереним за одржавање јавних скупова и утврђују трошкови који настану привременом изменом режима саобраћаја и ванредним обављањем комуналних услуга,<sup>26</sup> као и 4) спровођењем прописаних мера одступања од права на слободу окупљања које

---

<sup>25</sup> Закон о јавном реду и миру, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 и 85/05, члан 2.

<sup>26</sup> Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, члан 2. став 5. и члан 4. став 2.

донесу надлежни републички органи (Народна Скупштина, председник и Влада Републике) у ратном и ванредном стању.<sup>27</sup>

Укупне активности полиције на доношењу и спровођењу наведених одлука и мера могу се поделити на управно-административне и оперативне, проактивне и реактивне, „нижерепресивне“ и „вишерепресивне“ и на активности које искључују и које укључују употребу полицијских средстава принуде. Независно од тога, укупно понашање сазивача и учесника и укупно поступање полиције поводом конкретног јавног скупа, корисно је поделити на три фазе, и то на: 1) фазу пре (преоперативну), 2) фазу током (оперативну) и 3) фазу после јавног скупа (послеоперативну фазу).

### **Преоперативна фаза**

Преоперативну фазу чини период од планирања до почетка јавног скупа. Масовни догађаји као што су демонстрације, протести спортске утакмице „високог ризика“ и други слични јавни скупови, захтевају обимне припремне активности које се спроводе пре њиховог одржавања. У тој фази сазивач доноси одлуку о сазивању и усваја план и програм јавног скупа, процењује број учесника, организује редарску службу и врши друге програмске и техничке припреме, формално пријављује јавни скуп и позива учеснике. Те, често веома обимне активности, чак и када се прикривају, не могу остати потпуно скривене. Неке од тих активности сазивач скупа може поверити другом физичком или правном лицу, односно организатору скупа. У истом периоду, полиција се фокусира на две врсте основних активности. Прва се реализује административно-управним активностима у форми управног поступка поводом формалне пријаве скупа, а друга у форми превентивно – оперативног полицијског рада са сазивачем и потенцијалним учесницима јавног скупа или у односу на њих.

### **Управно-административне активности**

За законито и благовремено административно-управно поступање, односно за вођење управног поступка од стране надлежне организационе јединице полиције, поводом формалне пријаве јавног скупа, од изузетне је важности добро познавање законских прописа којима се дефинишу права и обавезе сазивача, али и надлежност државних органа у вези са пријављивањем скупа, роковима за подношење и садржајем пријаве, временским, просторним и другим ограничењима слободе окупљања и разлозима за привремену забрану и забрану пријављеног скупа. При томе, посебно треба имати у виду, да је окупљање грађана у затвореном простору слободно и не подлеже ни пријављивању ни одобрењу било ког државног органа, док су зборови, демонстрације и друга окупљања грађана на отвореном простору слободни уз пријаву надлежној организационој јединици Министарства

---

<sup>27</sup> Закон о одбрани, Службени гласник РС, бр. 116/07, члан 9. став 2. тач. 6. и члан 10. став 1. тач. 2. и 4.

унутрашњих послова на подручју одржавања јавног скупа (надлежни орган).<sup>28</sup> Пријаву за одржавање јавног скупа на отвореном простору може поднети свако физичко, односно правно лице (сазивач), укључујући и страна лица.<sup>29</sup> Из таквих правних формулација, може се закључити да простор представља један од кључних фактора за одређивање правног статуса и за ограничавање слободе конкретног јавног окупљања грађана.

У том смислу, простором примереним за јавни скуп сматра се простор који је приступачан и погодан за окупљање лица чији број и идентитет нису унапред одређени и на коме окупљање грађана не доводи до ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине. Поред тога, простором примереним за јавни скуп сматра се и простор на коме се одвија јавни саобраћај превозним средствима кад је могуће додатним мерама обезбедити привремену измену режима саобраћаја, као и заштиту здравља и безбедност људи и имовине. Тако дефинисани простори могу се користити за одржавање јавних скупова без и/или са кретањем учесника на одређеном простору (траси), односно за одржавање јавних скупова у месту и/или у покрету.<sup>30</sup>

Тако правно дефинисани појмови простора на којем се одржава јавни скуп (простор примерен за јавни скуп, отворен простор, затворен простор и, посебно, простор који је приступачан и погодан за окупљање лица чији број и идентитет нису унапред одређени) у пракси изазивају одређене недоумице. Пре свега, за дефинисање простора одржавања јавног скупа није коришћен појам јавног места, што практично значи да се јавни скуп може одржати и ван јавног места (у приватном отвореном и затвореном поседу, на пример). Друга недоумица се односи на питање да ли се, на пример, стадиони сматрају отвореним или затвореним простором и да ли, зависно од тога, постоји обавеза сазивача спорске приредбе да такав скуп пријави надлежном органу.

С тим у вези, граматичким и логичким тумачењем члана 2, став 2. Закона о окупљању грађана, спортски стадиони се чак не могу сматрати простором примереним за јавни скуп, због чињенице да је на њима дозвољен приступ лица чији је број унапред одређен бројем продатих улазница. Уколико је, упркос наведеним недоумицама, спортске сусрете на стадионима потребно сматрати јавним скуповима на отвореном простору чије је пријављивање обавезно, поставља се питање да ли је логично спортске сусрете у великим спортским халама сматрати јавним скуповима у затвореном простору за које не постоји обавеза пријављивања, имајући посебно у виду спортске сусрете високог безбедносног ризика.

Одређене недоумица односи се и на статус приватних породичних скупова (свечаности, жалости и сл.). Иако се не могу сматрати јавним и због

<sup>28</sup> Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 98/06, члан 54, став 1, 2 и 3; Међународни пакт о грађанским и политичким правима, Службени лист СФРЈ, бр. 7/71, члан 21; Закон о окупљању грађана, Службени гласник РС, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, члан 6, став 1.

<sup>29</sup> Закон о окупљању грађана, Службени гласник РС, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, члан 4, став 1.

<sup>30</sup> Исто, члан 2. ст. 2. и 3. и члан 3. став 1.

ограниченог броја и познатог идентитета већине учесника, ти скупови се, током свог трајања, могу одржавати и на отвореним јавним местима, због чега се поставља питање обавезности њиховог пријављивања надлежном органу.

Независно од тога да ли се одржавају на простору на којем се не одвија или се одвија јавни саобраћај и зависно од тога да ли се одржавају у месту или у покрету, јавни скупови подлежу и додатним просторним и временским ограничењима. Генерално додатно ограничење произилази из чињенице да се конкретни простори који су примерени за одржавање јавних скупова одређују актима месно надлежних општина, односно градова, као и из чињенице да се јавни скупови не могу одржавати у близини Народне скупштине Републике Србије непосредно пре и у време њеног заседања.<sup>31</sup>

Посебна ограничења односе се на одржавање јавног скупа на простору на којем се одвија јавни саобраћај. На тој врсти простора сазивач може пријавити и одржати јавни скуп само ако прихвати да сноси трошкове настале привременом изменом режима саобраћаја и друге трошкове настале ванредним обављањем комуналних услуга. Висина кауције коју сазивач уплаћује на име тих трошкова и орган коме се она уплаћује, својим актом утврђује општине, односно град.<sup>32</sup> Такође, на тој врсти простора јавни скуп се може одржавати само у времену од 8 до 14 и 18 до 23 сата и може трајати најдуже три сата, док се јавни скуп у покрету може одвијати само непрекинутим кретањем, осим на месту поласка и завршетка.<sup>33</sup>

Пријава за одржавање јавног скупа на простору на којем се не одвија јавни саобраћај подноси се најкасније 48 сати пре времена за које је јавни скуп заказан, док се пријава за одржавање јавног скупа на простору на којем се одвија јавни саобраћај подноси најкасније пет дана пре времена за које је јавни скуп заказан.<sup>34</sup> Рок за пријаву поднету препорученом пошиљком, тече од дана приспећа пошиљке. Копију пријаве сазивач истовремено доставља и органу општине, односно града надлежном за комуналне услуге.<sup>35</sup>

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, са проценом броја учесника јавног скупа. Пријава јавног скупа у покрету садржи и детаљно одређену трасу кретања, место поласка и место завршетка.<sup>36</sup> Уз пријаву јавног скупа који се одржава на простору на којем се одвија јавни саобраћај сазивач подноси и доказ о томе да је надлежном органу општине, односно града уплатио средства на име обезбеђења трошкова (кауције) привремене измене режима саобраћаја и других трошкова ванредних комуналних услуга.<sup>37</sup>

<sup>31</sup> Исто, члан 2. ст. 4. и 5.

<sup>32</sup> Исто, члан 4. ст. 2. и 4.

<sup>33</sup> Исто, члан 2. став 6. и члан 3. став 2.

<sup>34</sup> Исто, члан 6. ст. 1. и 2.

<sup>35</sup> Исто, члан 5. став 3 и члан 6. ст. 3. и 6.

<sup>36</sup> Исто, члан 6. ст. 4. и 5.

<sup>37</sup> Исто, члан 4. став 3.

Кад пријава не садржи наведене податке, надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова је дужна да на то упозори сазивача и одреди му рок да пријаву употпуни. С тим у вези, јавни скуп се сматра пријављеним подношењем потпуне пријаве, а свака измена садржине поднете пријаве сматра се подношењем нове пријаве.<sup>38</sup> Према стриктном тумачењу наведених законских одредби, сазивач скупа се може упозорити да пријаву употпуни само уколико она не садржи све законом прописане податке. У пракси се, међутим, појављује проблем када пријава садржи све законом прописане податке, али се подаци о месту и времену скупа односе на место и време у којима се скупови не могу одржати (у близини Народне скупштине Републике Србије непосредно пре и у време њеног заседања, на пример).<sup>39</sup> У том случају, упркос очекивању да сазивач приликом подношења пријаве поштује законом утврђена временска и просторна ограничења одржавања јавних скупова, законом није предвиђено право полиције да од сазивача захтева да пријаву уреди тако што ће та ограничења поштовати.

Организациона јединица Министарства унутрашњих послова на подручју одржавања јавног скупа (надлежни орган), привремено ће забранити одржавање јавног скупа који је усмерен на насилно мењање Уставом утврђеног поретка, нарушавање територијалне целокупности и независности Републике Србије, кршење Уставом зајемчених слобода и права човека и грађанина, изазивање и подстицање националне, расне и верске нетрпељивости и мржње.<sup>40</sup> О привременој забрани јавног скупа надлежни орган ће обавестити сазивача најкасније у року од 12 сати пре времена за које је скуп заказан и, у истом року, месно надлежном окружном (сада вишем) суду<sup>41</sup> ће упутити образложен захтев за одлучивање о забрани јавног скупа.<sup>42</sup>

Виши суд ће у року од 24 сата од пријема захтева одржати претрес на који ће позвати подносиоца захтева и сазивача и донети решење. Претрес се може одржати и ако уредно позване странке не дођу, на шта ће се странке изричито упозорити. Виши суд може решењем одбити захтев и поништити решење о привременој забрани или може изрећи забрану одржавања јавног скупа. Против првостепеног решења странке могу изјавити жалбу у року од 24 сата од достављања решења. Жалба се не доставља на одговор. О жалби одлучује Веће Врховног (сада Врховног касационог)<sup>43</sup> суда Србије, у року од 24 сата од пријема жалбе.

Организациона јединица Министарства унутрашњих послова на подручју одржавања јавног скупа (надлежни орган) може да забрани одржавање јавног скупа ради спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине. О

<sup>38</sup> Исто, члан 7.

<sup>39</sup> Исто, члан 2. став 4.

<sup>40</sup> Исто, члан 6. став 1. и члан 9. став 1.

<sup>41</sup> Закон о уређењу судова, Службени гласник РС, бр. 116/08, 104/09, члан 12. став 1.

<sup>42</sup> Закон о окупљању грађана, Службени гласник РС, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, члан 9. ст. 2. и 3.

<sup>43</sup> Закон о уређењу судова, Службени гласник РС, бр. 116/08, 104/09, члан 12. став 1.

забрани одржавања јавног скупа надлежни орган је дужан да обавести сазивача најкасније 12 сати пре времена за које је скуп заказан. Жалба на забрану из става 1. овог члана не одлаже извршење решења.<sup>44</sup> Анализом цитиране законске одредбе, запажа се да она не предвиђа обавезност, већ само могућност забране јавног скупа у случају постојања том одредбом утврђених разлога за забрану. Карактеристично је и то да том одредбом, поред „спречавања ометања јавног саобраћаја, угрожавања здравља, јавног морала или безбедности људи и имовине“, као разлог за забрану јавног скупа није изричито утврђено и спречавање угрожавања јавног реда и мира.

Иако то законом није изричито наведено, може се закључити да за доношење одлуке о привременој забрани и о забрани јавног скупа није неопходно постојање пријаве јавног скупа, што значи да се може привремено забранити или забранити и непријављени скуп, односно скуп у припреми. При томе, треба имати у виду да се одлуке о привременој забрани и о забрани не могу донети ван законом утврђених разлога. То значи да непотпуна пријава или пријава скупа на месту или у времену у оквиру којих законом није предвиђена могућност одржавања јавних скупова, не може бити разлог за привремену забрану или за забрану скупа. За одржавање тако пријављених скупова законом нису предвиђене ни могућности прекида или онемогућавања скупа нити је предвиђена прекршајна или друга одговорност сазивача и учесника скупа.

### Проактивно-оперативне полицијске активности

Поред рада по примљеној пријави јавног скупа, полиција се у овој фази фокусира на превентивно-оперативне (проактивне) активности усмерене према сазивачу и потенцијалним учесницима скупа. Упркос често погрешном утиску о усмерености полиције против учесника скупа, кључни циљеви наведених активности полиције, усмерени су на то да се сазивачу пружи помоћ како би се све планиране активности током скупа одвијале у законском оквиру. Искуство полиције показује да та врста полицијске активности може бити од посебне користи у превентивном спречавању угрожавања јавног реда и мира током самог скупа. У том смислу, прикупљање и размена информација о безбедносно значајним питањима и о обострано предузетим и планираним мерама, обавезама и одговорностима, од посебне је користи и интереса, како за полицију тако и за сазивача и учеснике јавног скупа.

Таквом разменом информација, представници сазивача и учесника скупа детаљније упознају представнике полиције са циљевима и програмом скупа, са евентуалним бројем присутних, њиховим вероватним понашањем, местом и временом одржавања, правцима кретања и планираним трајањем скупа. С друге стране, представници полиције детаљније упознају представнике сазивача и учесника скупа са циљевима, задацима и начином поступања полиције у односу на учеснике скупа, као и са својим правима и одговорностима у односу на грађане који се скупу противе или скупу не

<sup>44</sup> Закон о окупљању грађана, Службени гласник РС, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, члан 6. став 1. и члан 11.

присуствују. То укључује и полицијска обавештења и упозорења на временска и просторна ограничења, на услове за пријављивање и одржавање јавног скупа, као и на разлоге за привремену забрану, забрану, прекид и онемогућавање његовог одржавања. Представницима сазивача и учесницима јавног скупа указује се и на то која њихова понашања су слободна (говори, иступања, пароле, транспаренти, скандирања и сл.) а која су недопустива и кажњива (насиље), уз упозорење на дужност поштовања закона и на то, да се незаконита понашања свих учесника скупа документују (снимањем и сл.) и да ће тако обезбеђени докази бити употребљени у поступку утврђивања њихове индивидуалне одговорности.

Разменом одговарајућих података, представници полиције, сазивача и учесника скупа могу заједнички идентификовати и друга питања и проблеме, преговарати о њима, о начину њиховог разрешења и о координацији активности пре, током и после одржавања скупа. О састанку, разговорима и закључцима они могу потписати заједничку изјаву и о њеном садржају, заједнички или одвојено, обавестити јавност. Део договора може укључивати и одговарајуће мере поверења које, на пример, могу подразумевати обавезу сазивача и учесника скупа да се уздрже од сваке врсте насиља и обавезу полиције да у зону скупа не уводи јаче полицијске снаге, изузев у случају насилних догађаја. Одлуке о појединим елементима таквог договора полиција може заснивати на безбедносним проценама изведеним из анализе података о сличним скуповима у прошлости и о нивоу насилности њихових учесника, пре свега појединих насилних (хулиганских, навијачких и сл.) група.

Прикупљање и анализа података о скупу и потенцијалним учесницима скупа од посебне је користи и за одговарајуће припреме полицијских јединица за њихову употребу пре, током и после завршетка јавног скупа. У том смислу, квалитетна полицијска база података о насилним (навијачким, хулиганским и сличним) групама и њиховом понашању, од изузетног је значаја за предузимање мера ране превентивне контроле потенцијалних учесника или противника скупа склоних незаконитом понашању. Те мере обично укључују контролу поласка, кретања (превожења) и доласка потенцијално насилних група на место јавног скупа, ради спречавања доношења на јавни скуп средстава погодних за насиље, као и ради спречавања сукоба тих група са другим противничким и неумешаним групама. Те мере полиција предузима у местима из којих се очекује долазак учесника или противника скупа, у месту одржавања јавног скупа, као и на правцима њиховог доласка на скуп и одласка са скупа.

За разлику од пријављених скупова у којима је сазивач јасно идентификован, полиција у овој фази свога рада има нешто сложенији задатак поводом непријављених спонтаних, традиционалних и приватних (грађанских – народних, верских, породичних и других) скупова (вашара, поворки, свечаности, жалости) на отвореном (јавном или приватном) простору. Разлози за то налазе се у чињеници да сазивач тих скупова формално не постоји или је број учесника скупа ограничен позивницама приватног сазивача. Иако је због непријављивања њихова легалност, на



одређен начин проблематична, искуство показује да би такве и сличне скупове требало сматрати легитимним уколико, осим непријављивања, не постоје други разлози за њихову забрану или прекид. Таквом ставу иде у прилог и чињеница да су наведени скупови општеприхватљиви и најчешће полицији познати, као и чињеница да полиција сваки од њих традиционално сматра безбедносним догађајем на којем, по потреби може предузети одговарајуће мере из своје надлежности, независно од тога да ли је скуп формално пријављен или није.

У сваком случају, полиција има могућност да у фази припреме таквих скупова или током њиховог одржавања идентификује фактичког сазивача или другу особу која има утицај на учеснике конкретне скупа, како би у партнерским односима са њим лакше остварила своју безбедносну улогу. То су, најчешће, старешине верских објеката, представници месних заједница, сазивачи приватних скупова, а некада и особе које се највише експонирају и којима учесници спонтаног скупа највише верују. Наравно, за свако друго конкретно незаконито понашање сваки учесник таквог скупа сноси одговорност по општим прописима о кривичној и прекршајној одговорности.

Најсложенији задатак у овој фази полиција ипак има поводом скупова који се тајно припремају и сазивају. Сложеност тог задатка произилази из чињенице да њихове сазиваче некада није лако идентификовати. Упркос томе што је, у демократским друштвима, припремање и сазивање тих скупова реткост, између осталог и због могућности и потребе сазивача да чак и планиране нереде доведе у оквир легалног протеста и да тако омогући шире укључивање, односно мобилисање учесника, идентификација стварних сазивача и/или организатора тајних скупова још увек може бити реалан задатак полиције. У његовој реализацији, прикупљање информација у локалној заједници, али и преко социјалних мрежа или средстава јавног информисања као средстава за позивање потенцијалних учесника јавног скупа, може бити од посебне користи у полицијском раду.

### **Оперативна фаза**

За питања људских права и за начин поступања полиције током трајања јавног скупа од посебног су значаја законитост одржавања и облици понашања учесника скупа. Полазећи од фактора законитости, могуће су две типичне формално правне ситуације у којима полиција, на јавним скуповима, предузима мере из своје надлежности. Прва ситуација се односи на легалне а друга на нелегалне јавне скупове. С друге стране, према облицима понашања учесника, полиција се може ангажовати на одржавању јавног реда и мира на ненасилним или на успостављању јавног реда и мира на насилним јавним скуповима.

### **Легални јавни скупови**

Легалне јавне скупове чине пријављени скупови или скупови чије пријављивање није обавезно, као и незабрањени и непрекинути, односно скупови на којима се нису стекли услови за њихову забрану или прекид. Када

сазивач и учесници јавног скупа поштују закон и испуњавају остале правне претпоставке у погледу обавезе пријављивања и одржавања реда на јавном скупу (временска и просторна ограничења, плаћање кауције, обезбеђење редарске службе) и када не постоји противљење других, они се најчешће завршавају без озбиљнијег угрожавања безбедности и без озбиљније полицијске интервенције. Основни задатак полиције у таквим ситуацијама релативно је једноставан и своди се на њену спремност да у партнерским односима са сазивачем адекватно реагује у случају појединачног или експлозивног нарушавања јавног реда и мира.

Амбивалентност циљева сазивача и учесника легалних демонстрација и протеста, као и противљење тим скуповима учесника других легалних или нелегалних скупова чини, међутим, ангажовање и задатке полиције у њиховом обезбеђивању сложенијим и деликатнијим. То се посебно огледа у дужности полиције да штити права на слободу окупљања и изражавања мишљења учесника скупа од свих облика њиховог угрожавања и да, истовремено, спречава учеснике скупа да својим понашањем угрозе права и слободе, имовину и вредности других људи, организација и држава. Конкретније, то подразумева дужност полиције да пре, током и после јавног скупа одржи или да успостави јавни ред и мир уколико је нарушен од било кога (учесника, противника или неумешаних). Такву улогу полиције, различите категорије лица могу перципирати на различит начин. Иако се најчешће од сазивача и учесника јавног скупа то не очекује, они некада, као и противници скупа, могу доживљавати полицију као противничку страну.

### **Нелегални јавни скупови**

Нелегалне скупове чине непријављени скупови на отвореном простору, привремено забрањени, забрањени или прекинути скупови, односно скупови на којима су се стекли услови за привремену забрану, забрану и/или прекид. При томе, под појмом непријављеног скупа подразумева се и скуп који се одржава по непотпуној пријави коју сазивач, у складу са упозорењу надлежног органа, није допунио у остављеном року. Поступање полиције поводом нелегалних скупова најбитније зависи од тога у којој мери сазивач и учесници јавног скупа прихватају (или не прихватају) законска ограничења и на закону засноване одлуке надлежних органа.

Када сазивач и учесници јавног скупа прихватају законска ограничења и законите одлуке надлежних органа, до непријављених и забрањених скупова најчешће и не долази или се учесници тих и прекинутих скупова разилазе након упозорења, чиме се на простору њиховог одржавања успоставља ред и мир без озбиљније полицијске интервенције и безбедносних проблема. У супротној ситуацији, када сазивач и учесници не прихватају законска ограничења и одлуке надлежних органа, полиција се налази пред озбиљнијим безбедносним проблемом који захтева потребу за деликатним полицијским активностима, посебно у уколико полиција није у могућности да оствари одговарајући ниво размене информација и сарадње са сазивачем и учесницима нелегалног јавног скупа. У складу са Законом о окупљању грађана, те активности посебно укључују: 1) онемогућавање непријављених скупова, 2) забрана и прекидање

пријављених јавних скупова уколико на њима наступе околности за привремену забрану или забрану, и 3) успостављање јавног реда и мира поводом таквих јавних скупова или на њима.

Јавни скуп који се одржава без претходне пријаве, надлежни орган (полиција) мора онемогућити и предузети мере за успостављање јавног реда и мира.<sup>45</sup> Из такве законске одредбе произилазе два закључка. Први, да се непријављени јавни скуп мора онемогућити и други да се то односи само на скуп који је у току. Полицијска пракса, међутим, потврђује проблематичност доследне примене такве одредбе, такође из два разлога. Први разлог произилази из чињенице да је онемогућавање непријављеног скупа спречавањем долажења учесника на место његовог одржавања често ефектније и ефикасније, него онемогућавање скупа који је у току, док се други разлог односи на то да је онемогућавање појединих непријављених скупова некада безбедносно и политички контрапродуктивно, посебно ако су они ненасилни, и мотивисани озбиљним, праведним и општеприхватљивим циљевима.

Ако у току одржавања јавног скупа наступе околности због којих се јавни скуп може привремено забранити или забранити,<sup>46</sup> надлежна организациона јединица Министарства унутрашњих послова (надлежни орган) ће упозорити сазивача да прекине одржавање јавног скупа и позове окупљене грађане да се разиђу ради успостављања реда. Ако сазивач не може или одбије да прекине одржавање јавног скупа, надлежни орган ће донети решење о забрани, усмено га саопштити, *прекинути одржавање* јавног скупа и предузети мере за успостављање јавног реда и мира. Писмени отправак решења о забрани јавног скупа надлежни орган ће доставити сазивачу у року од 12 сати.<sup>47</sup> У случају кад је јавни скуп прекинут због наступања околности због којих се јавни скуп може привремено забранити,<sup>48</sup> надлежни орган ће у року од 12 сати од прекида упутити месно надлежном вишем суду образложен захтев за одлучивање о забрани прекинутог јавног скупа.<sup>49</sup>

Наведене законске одредбе подразумевају и обавезност забране и прекида јавног скупа који је у току када су за то испуњени законски услови. Доследна примена тих законских одредби некада је проблематична и непотребна, посебно када се оправдан разлог окупљања може отклонити другим мерама. Упркос томе што је циљ протеста некада управо блокада саобраћајница, какву често практикују таксисти, штрајкачи или сличне групе незадовољних грађана и упркос томе што се таквим скуповима угрожава јавни саобраћај и слобода кретања других, њихова забрана, прекидање и онемогућавање, посебно применом полицијске силе, некада могу произвести више штете од користи. То се посебно односи на скупове разложно мотивисане неправдом, очајем, јадом и безизлазном ситуацијом, које сазивачи

<sup>45</sup> Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, члан 14.

<sup>46</sup> Исто, члан 9. став 1. и члан 11. став 1.

<sup>47</sup> Исто, члан 12. ст. 1, 2 и 3.

<sup>48</sup> Исто, члан 9. став 1.

<sup>49</sup> Исто, члан 12. став 4.

и учесници користе као крајње средство да јавно укажу на проблеме те врсте. Отклањање разлога таквих скупова увек је, безбедносно и политички, боље решење проблема од полицијске интервенције која, по правилу, подразумева непожељну употребу полицијских средстава принуде.

### Ненасилни јавни скупови

Ниво и карактер насилности понашања учесника и/или противника јавног скупа други је фактор од кључне важности за стратегију и тактику полицијске интервенције. Пре свега, значајно је истаћи чињеницу да убедљиво велика већина од свих јавних скупова започне и заврши се без нарушавања јавног реда и мира и озбиљног угрожавања било чије безбедности. Све док на легалном скупу не дође до масовнијег нарушавања јавног реда и мира и до насилног понашања неколико лица, учесници скупа и полиција делују у партнерским односима на остваривању заједничког циља. Поред проактивних (превентивних) мера које полиција предузима пре почетка јавног скупа, основна идеја у спречавању прерастања легалних и ненасилних у насилне скупове ослања се на *ране полицијске мере* током самог скупа, које најчешће укључују: 1) индивидуализацију усмерености појединачних интервенција и 2) снижавање „насилности“ полиције.

Индивидуално усмерене појединачне мере које полиција предузима током јавног скупа, кључне су за успех коначног исхода полицијске интервенције. Значај тих мера огледа се у чињеници да оне нису фронтално усмерене према свим учесницима скупа без њиховог разликовања, већ су јасно и очигледно усмерене само према појединцима који непосредно крше закон. Основни циљ такве полицијске интервенције је да се са простора јавног скупа уклоне само доказиво насилни и јасно идентификовани појединци пре него што њихово понашање подстакне реаговање других људи. Таква полицијска интервенција заснива се на принципу очигледне и доказиве индивидуализације одговорности учесника скупа за сопствено незаконито понашање. Њихов циљ није забрана већ омогућавање несметаног одвијања скупа идентификацијом, изолацијом и удаљавањем са скупа несумњиво насилних појединаца. Оне најчешће не угрожавају сам ток скупа и не погађају остале мирне учеснике скупа и независне посматраче.

Оправданост усмерености раних мера полиције на појединце заснива се на претпоставци да људи у маси ипак: не представљају хомогену групу у којој се људи понашају на исти начин; нису више склони насиљу него у свакодневним околностима; и не показују већу тенденцију ка такозваном емоционалном или ирационалном понашању. То, суштински, значи да су људи у маси и даље одговорни појединци који, упркос неспорним утицајима других, ипак самостално доносе сопствене одлуке уз очекивање да заслужују да их полиција посматра пре свега као одговорне појединце, а не само као део масе. Чињеница је да напад појединца на полицајце може аутоматски изазвати даљу ерупцију насиља и да неки појединци заиста могу одлучити да се придруже нападу, али је такође чињеница да неки други могу одлучити и да то не учине.

Признавањем чињенице да су људи у маси појединци, а не једноставно маса омогућава успостављање боље комуницирање између полиције и учесника скупа. Путем прогласа и саопштења, обавештења, упозорења или позива, полиција сазивачу, организатору и учесницима скупа може пружити помоћ у решавању проблема и у доношењу различитих одлука о сопственом понашању. Уз могућност коришћења средстава јавног информисања, посебних појачала и озвучења или у непосредном контакту са представницима сазивача или са другим појединцима, полиција може информисати учеснике о статусу скупа, усмеравати њихово кретање у долажењу на скуп и у одлажењу са скупа, предочавати им одговорност за недозвољене поступке, позивати их да се са скупа разиђу у интересу сопствене безбедности или их упозоравати на чињеницу да се може применити полицијска сила. Приликом позивања учесника скупа да се разиђу, да промене правац кретања или да се зауставе у кретању посебно је важно имати у виду чињеницу да људи у маси не могу лако и брзо да мењају правац и брзину кретања. Због тога, полицијски позиви за таква поступања учесника скупа морају бити веома јасни, како би они поруку добро схватили, остављено време за њихов поступање мора бити довољно, а правци кретања приликом њиховог разилажења слободни.

Друга од раних мера полицијске интервенције је снижавање нивоа утиска о „насилности“ полиције. Мада нема такву намеру, полиција често својим изгледом, средствима, ставом и понашањем оставља утисак о „агресивној“ усмерености против демонстраната, због чега често трпи критике јавности. Присуство службених (полицијских) паса или коња, специјалних возила (оклопна возила, „водени топови“), или хемијских средстава, учесници демонстрација обично схватају као доказ о агресивним и примарно репресивним намерама полицијских снага. На исти начин учесници скупа доживљавају и полицајце у посебној (интервентној) униформи и заштитној опреми (штитови, шлемови, заштитне маске и сл.). Такав утисак је логичан и заснива се на чињеници да при коришћењу наведених средстава у интервенцији, полиција заиста тешко прави разлика између преступника и мирних грађана.

Полицајци са таквом опремом и средствима, чак и када је реч о познатим локалним полицајцима, тешко могу да увере учеснике скупа у своје мирољубиве намере, иако је њихов примарни циљ да легални скуп протекне управо без угрожавања било чије безбедности. Основни разлог због којег су полицијске снаге за сузбијање нереда у скоро свим земљама света опремљене управо таквом опремом и средствима, налази се реалној потреби да се коришћењем одговарајуће заштитне опреме и средстава полицајци заштите од насилних демонстраната и да тиме умање потребу за коришћењем полицијских средстава принуде. Други разлог за то је потреба да се таквим „демонстрирањем силе“ потврди ауторитет полиције и превентивно делује у правцу одвраћања учесника скупа од евентуалног коришћења насиља.

Проблем истовремене потребе за уочљивим присуством многобројнијих и тако опремљених полицијских снага за сузбијање нерада и

потребе полиције да својим изгледом не ствара утисак о агресивним и насилним намерама и да због тога не трпи критике јавности, у пракси се решава одговарајућим балансом два типична елемента у моделу организационе структуре полицијских снага за обезбеђење јавних скупова. Први елемент тог модела организационе структуре заснива се на „нижерепресивном“, а други на „вишерепресивном“ организационом профилу полицијских снага, чијим балансом се снижава утисак учесника скупа и грађана о нивоу „агресивности“ и „репресивности“ полицијских снага.

Савремени („нижерепресивни“) организациони профил подразумева мање бројне полицијске снаге у грађанском оделу или у редовним униформама и са опремом за свакодневно обављање редовних полицијских послова. Припадници тих полицијских снага видљиво су присутни на скупу и око скупа и у блиском и активном су контакту са учесницима скупа. Успостављајући пријатељске односе и избегавајући утисак о агресивним намерама они учесницима скупа пружају одговарајуће безбедносне и друге информације, помажу им у остварењу њихових законитих и легитимних намера, објашњавају им разлоге због којих се предузимају одређене мере ограничења (забрана, прекид или онемогућавање скупа), предлажу им другачија решења у остваривању намера и јасно им и добронамерно стављају до знања да интервентне снаге неће толерисати насиље и противљење одлукама надлежних органа.

Традиционални („вишерепресивни“ и реактивни) организациони профил подразумева јаке полицијске интервентне снаге које су потпуно опремљене (заштитним и хемијским средствима, специјалним возилима, службеним псима и коњима) за сузбијање нереда. Припадници тих снага позиционирају се у одговарајућим формацијским саставима на одговарајућој удаљености од скупа, ван видокруга учесника скупа и у потпуној спремности за одговарајуће реаговање на различите облике насиља на јавном скупу и на противљење одлукама надлежних органа о привременој забрани, забрани или прекиду скупа.

### **Насилни јавни скупови**

Неуспех превентивних и раних мера полицијске интервенције некада доводи до прерастања јавних скупова у нарушавање јавног реда и мира у већем обиму, односно у грађанске нереде и/или немире. Они могу бити саставни део плана сазивача, али до њих може доћи и противно циљевима сазивача на свим легално пријављеним и започетим јавним скуповима. С тим у вези, професор Симеуновић истиче да, до прерастања ненасилних у насилне форме политичког протеста долази услед: интензивирања идеолошко-политичке делатности, промене услова извођења политичког протеста, надјачавања страсти и емоција над лимитима разума, избијање инстинкта за самоодржање у први план, али и смишљеног или спонтаног усмеравања учесника од стране интерних вођа протеста или неког спољног акционог језгра на насилне, као примереније, методе испољавања протеста. Насилност протеста се најчешће изазива или појачава ситуационом динамиком.

Ненасиљан политички протест, ма колико да је добро планиран, организован и контролисан, може услед промене услова извођења да надрасте планиране оквире интензитета уколико се њиме ствара атмосфера ферментације страсти и емоција које воде бујању ирационалних садржаја датог догађаја.<sup>50</sup>

С друге стране, уз одређене услове, професор Симеуновић прави разлику између појмова нереда и немира. Према њему, нереди настају као резултат покушаја побуна, устанака или неке друге форме вршења нелегалног насиља од стране више учесника, али и као резултат природних, или технички изазваних катастрофа, које су довољно интензивне да би узнемириле грађане и довеле до масовног паничног и хаотичног понашања супротног важећим моралним и правним нормама и то од стране оних грађана којима је то иначе априори странао као вид понашања у нормалним условима. Нереди, за разлику од немира, могу настати и као резултат деловања елементарне непогоде на психу човека, али и као резултат социјалне провокације (неконтролисано изливање навијачких страсти). У нередима се више и еруптивније ослобађају пригушене емоције услед могућности анонимног и некажњеног деловања у гомили. Деловање гомиле као облик исказивања политичког протеста и колективног, претежно нагонског и сутестивног, реаговања, испољено у емоционалном наступању без наглашеног лимита личне одговорности јесте круцијална карактеристика сваког нереда. Велики део учесника нереда је пре руковођен емоцијама, нагонима, радозналости као тежњом за доживљајем новог, него јасно дефинисаним интересом и свешћу о потреби друштвене оправданости извођења таквих активности.<sup>51</sup>

Насупрот нередима, кључна одлика немира је досезање одређеног нивоа свести и његових учесника о некој друштвеној појави, односно проблему, односно туђем и сопственом положају и стању у друштву, као и о положају друштвене групе којој припадају, а који је претежно настао кроз идеолошко-политичко деловање. Немири се разликују од нереда и по другим својствима као што су виши степен организованости, већи број сталних учесника, већи територијални и садржајно-акциони обим, време трајања, трајност мотива и интереса који их покрећу, интензивнија интенционалност, планирање, јасније дефинисани циљеви акције и теже разрешавање и отклањање немира као форме социјалног сукоба. Нереди су тако ужи појам од немира и њихов увек могући саставни део.<sup>52</sup>

Ангажовање полиције на сузбијању нереда на јавним скуповима спада у групу најсложенијих, најкомплекснијих и најделикатнијих полицијских задатака. Те задатке доминантно извршавају интервентне полицијске снаге са пуном наменском опремом за сузбијање нереда. За разлику од редовних задатака, полиција при сузбијању нереда интервенише према маси лица која носена различитим мотивима, под притиском „психологијом масе“, уз осећај „утопљености у масу“ и „некажњивости“, најчешће, једновременим или

<sup>50</sup> Симеуновић, Д. (1989). *Политичко насиље*. Београд, Радничка штампа, стр. 112.

<sup>51</sup> Исто, стр. 118–120.

<sup>52</sup> Исто, стр. 120.

продуженим актима насиља, чине неколико прекршаја и/или кривичних дела, којима угрожавају безбедност људи, институција и имовине већег обима, укључујући и угрожавање здравља, јавног морала или јавног саобраћаја.<sup>53</sup> За разлику од полицијских снага, које делују да одрже или да успоставе мир и ред, насилни учесници демонстрација делују да разоре *status quo* и да створе „ново стање ствари“ по сопственој замисли. Упркос таквом, најчешће, противзаконитом понашању учесника у нередима, од сваког полицајца се очекује да у интервенцији поступа стриктно у складу са законом и уз поштовање принципа легитимности циља, потребе, поступности и пропорционалности при употреби средстава принуде.

Полицијске активности током обезбеђивања и посебно током онемогућавања јавног скупа или сузбијања нереди укључују различите облике интервенција као што су блокада и запречавање праваца, објеката и простора; усмеравање, потискивање и растурање масе; или хватање, извлачење и привођење изгредника. Те облике полицијских интервенција није могуће реализовати без примене различитих средстава принуде, од физичке снаге и службене палице преко средстава за запречавање, специјалних возила, хемијских средстава до ватреног оружја. Као и у другим полицијским пословима, употреба тих средстава принуде у полицијској пракси повезана је са многобројним контрадикцијама.

Прва контрадикција огледа се у чињеници да се полиција у одређеним ситуацијама налази између два опречна захтева – да доследно поштује закон у примени силе или да се од примене силе уздржи. Приликом контроле нелегалних и посебно насилних јавних скупова, та дилема је посебно наглашена чињеницом да законита употреба полицијске силе, посебно ватреног оружја, некада може изазвати негативне последице већег значаја од значаја законитог циља који се тиме жели постићи. Могуће последице по лица која су присутна али не и директно умешана додатно чине спорним гледиште по којем би употреба ватреног оружја у таквим ситуацијама била легитимна.<sup>54</sup> Упркос томе, што би, с друге стране, уздржаност некада могла угрозити живот других лица и самих полицајаца, у таквим ситуацијама полицајцима се препоручује уздржаност од употребе ватреног оружја, изузев у случајевима у којима је то последња мера да се заштити непосредно угрожени сопствени живот или живот другог лица.

Полазећи од тога, а у складу са одговарајућим међународним и националним правним документима,<sup>58</sup> може се закључити следеће: 1) у сузбијању незаконитих ненасилних јавних скупова полиција треба да избегава употребу силе или, када то није могуће, мора ограничити употребу силе на неопходан минимум;<sup>55</sup> 2) у сузбијању насилних јавних скупова полиција може

<sup>53</sup> Стајић, Љ., Стевановић, О. (1995). *Грађански нереди*, Београд: Полицијска академија, стр. 10.

<sup>54</sup> Упоредите: Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, члан 107.

<sup>58</sup> *Основна начела о употреби силе и ватреног оружја*, усвојена на VIII конгресу УН одржаном у Хавани од 27. августа до 7. септембра 1990.

<sup>55</sup> Исто, основно начело 13.



употребити ватрено оружје само као крајње средство (када мање опасна средства не могу бити ефикасна), само у минимално потребном обиму и само ради отклањања непосредне претње смрћу или озбиљном повредом човека. При томе није дозвољена насумична употреба оружја (без прављења разлике) према насилној маси, што се као вид угрожавања опште опасности, увек сматра законски неоправданим и неприхватљивим начином сузбијања нереда.<sup>56</sup>

Друга контрадикција се огледа у чињеници да је употреба полицијске силе на одређен начин у супротности са основном улогом полиције да обезбеђује заштиту и поштовање људских права и слобода, односно да су полицијска овлашћења на примену силе и ватреног оружја супротна дужности и одговорности државе да штити слободе, права и безбедност грађана, посебно њихово право на живот. То полицијско овлашћење, независно од његовог циља и ограничења, често конфронтира полицију и грађане којима полиција служи. Неопходност успостављања равнотеже између права полиције на примену силе и њене дужности да у примени права служи грађанима и да их штити од свих па и од сопственог угрожавања, пред полицију поставља високе захтеве у погледу етичких стандарда, рада, дисциплине и понашања у раду.

Трећа контрадикција односи се на дилему у вези с појмовима права и дужности полицајца на употребу ватреног оружја. Сматра се да полицајац има дужност да употреби ватрено оружје само као крајње средство да заштити човека од непосредне претње смрћу или тежом повредом као и поверени објекат или другу вредност од њиховог уништења или разарања. У свим осталим случајевима препоручује се коришћење других средства, метода и могућности као алтернативних решења којима се супституише коришћење или се снижава ниво коришћења силе („насилности“), односно употребе полицијских средстава принуде, посебно ватреног оружја. У том смислу, посебан значај припада продужавању интензивне комуникације полиције са сазивачем, учесницима скупа и другим људима из преоперативне на оперативну фазу јавног скупа.

Комуницирање, као најбољи супститут за примену полицијских средстава принуде укључује контакте, посредовања, преговарања, уверавања и убеђивања. Оно је од изузетне важности за обе стране, како при решавању конкретних проблема, тако и приликом сукобљавања учесника скупова са полицијом. Њиме се истовремено и обострано, појединци склони насиљу одвраћају од његовог коришћења. Тек уколико се комуницирањем и другим ненасилним средствима и методима не постигне легитиман циљ у одржавању или у успостављању јавног реда и мира на јавном скупу, полиција може у складу са законом утврђеним условима употребити силу за његово остварење или се, зависно од ситуације може уздржати од употребе силе.

Упркос томе што, најчешће, циљ полиције није да примењује силу, већ да заштити јавни ред и мир, угрожене људе и имовину током јавног скупа и упркос томе што се полицијска сила, најчешће, користи као изузетно и крајње а не као основно средство у остваривању тих циљева, нису ретки ни случајеви њеног незаконитог коришћења. У том смислу, посебно су деликатни

<sup>56</sup> Исто, основно начело 14 у вези са основним начелом 9.

антивладини протести који су често били изложени полицијској репресији, чак и када су били законити и мирољубиви. Иако се тиме крше људска права и правно прихваћене међународне обавезе, неке државе чак и данас ангажују полицију у репресивном растурању чак и мирољубивих антивладиних скупова.

Да би се полицијске интервенције у таквим ситуацијама реализовале у законским оквирима, неопходно је да полиција, при употреби силе поштује општеприхваћене принципе: 1) законитости (легитимности циља у спровођењу закона), 2) потребе (неопходности), 3) пропорционалности, 4) уздржаности и поступности. У том смислу, полицијска средства принуде могу се употребити само у изузетним случајевима и под условима утврђеним законом и другим прописима. Она никада не сме прећи објективну потребу (неопходност) за постизањем легитимног циља у примени права и мора бити сразмерна (пропорционална) отпору (претњама) остварењу таквог циља. У примени силе полиција мора поступати уздржано и поступно (од лакшег ка тежем) употребљавати само она средства и онолико колико је потребно за постизање законитог циља.

Посебан значај наведени принципи добијају у случајевима употребе смртоносне полицијске силе, најчешће ватреног оружја, чија се употреба увек сматра крајњом – екстремном мером. Упркос таквом ограничењу, давањем полицији и другим безбедносним снагама тако великих права и овлашћења, истовремено представља и ризик од њихове злоупотребе која се најчешће квалификује као кажњиво прекорачење овлашћења, као употреба прекомерне и несразмерне полицијске силе или као полицијско самовлашће (самовоља). Истовремено, злоупотреба права на употребу средстава принуде скоро увек се квалификује кршење људских права од стране полицајаца, који иначе имају дужност да подржавају и штите права људи. У том смислу, чини се неопходном потреба преиспитивања и отклањања очигледне „пренормираности“ законских услова за употребу ватреног оружја.<sup>57</sup>

Посебан начин дугорочног утицаја на поштовање законитости употребе средстава принуде, а тиме и на снижавање реално непотребне агресивности и насилности полиције током обезбеђивања јавних скупова свакако је и службено снимање полицијских интервенција. На тај начин се обезбеђују обично неспорни докази о полицијском поступању, који могу бити од изузетне користи у евентуалним поступцима интерне или екстерне контроле законитости полицијске интервенције. Исти, ако не и значајнији докази, у том смислу, могу се обезбедити укључивањем новинара (фоторепортери, камермани) у састав полицијских јединица током њихових интервенција на јавним скуповима. Њихова непосредно доживљена искуства „са места догађаја“, могу бити од непроцењивог значаја за разумевање и за прихватање полицијске силе као неопходне и примерене ситуацији.

---

<sup>57</sup> Анализирајте: Закон о полицији, Службени гласник РС, бр. 101/05, чл. 100–106.

### Послеоперативна фаза

Ангажовање полиције на обезбеђењу јавног скупа и посебно у сузбијању нереда не завршава се са њиховим завршетком. Са почетком, током и након разилажења учесника скупа са места његовог одржавања полиција успоставља контролу над тим простором, тако што наставља праћења учесника скупа на правцима њиховог разилажења и спречава њихово евентуално насиље и међусобне сукобе, успостављањем и ангажовањем стационарних или покретних интервентних полицијских састава. Упоредо са тим, полиција наставља и са обезбеђивањем незаштићене имовину, опасних предмета (извора опасности) и места на којима треба извршити увиђај. Једна од најважнијих активности полиције у тој фази је и наставак прикупљања и обезбеђивања доказа о евентуалној кривичној, прекршајној и другој одговорности појединих учесника скупа (упућивање оштећених и сведока на места где ће дати изјаве, учествовање у вршењу увиђаја, настављање рада са приведеним лицима, са оштећеним и сведоцима, као прикупљање других доказа – предмета, фото, видео и текстуалних материјала о њиховој одговорности).

Истовремено, полицијски руководиоци организују прелазак полицијских јединица на редовне активности или њихову замену по потреби, организују збрињавање евентуално повређених полицајаца, евидентирање и санирање евентуалних оштећења полицијских средстава и опреме, припремају одговарајуће извештаје о интервенцији, посебно о употреби средстава принуде, организују анализу интервенције, спроводе поступак интерне контроле законитости поступања и употребе средстава принуде, решавају притужбе и представке грађана, извештавају надређене руководиоце и информишу јавност. Таквим ангажовањем полиције обезбеђује се да изгредници не избегну индивидуалну одговорност, односно да прекршајно, кривично и материјално одговарају за оно што су стварно и доказиво учинили (насиље према другим лицима, полицији или имовини, дрско и безобзирно понашање и сл.). На исти начин обезбеђују се и анализирају и докази о евентуалном незаконитом поступању појединих полицајаца, неопходни за утврђивање њихове одговорности и за предузимање одговарајућих законских мера. Позитивна и негативна искуства утврђена анализом конкретне полицијске интервенције, користе се у наредним задацима сличне природе.

### Одговорност и заштита права на окупљање

Законом о окупљању грађана утврђена је подељена одговорност надлежних органа у вези са јавним скуповима. За послове заштите личне и имовинске сигурности учесника јавног скупа и других грађана; одржавање јавног реда и мира; одржавање безбедности саобраћаја; и друге послове који се односе на обезбеђивање јавног скупа, надлежно је и одговорно Министарство унутрашњих послова, односно полиција. За одржавање реда на јавном скупу одговоран је сазивач, док комуналне услуге за потребе јавног скупа обезбеђује

надлежни орган организационе јединице локалне самоуправе (општине, односно града).<sup>58</sup>

Према Закону о облигационим односима, за штету насталу смрћу, телесном повредом или оштећењем, односно уништењем имовине физичког лица услед аката насиља или терора, као и приликом јавних демонстрација и манифестација, одговара држава чији су органи по важећим прописима били дужни да спрече такву штету.<sup>59</sup> Контрадикторност те одредбе са одредбом Закона о окупљању грађана према којој је сазивач јавног скупа био дужан да надокнади штету која настане услед одржавања јавног скупа,<sup>60</sup> превазиђена је Одлуком Савезног уставног суда, којом је утврђено да та одредба није сагласна са Уставом СРЈ.<sup>61</sup>

У односу на тако дефинисано одговорност за штету постоје два изузетка. Први се односи на то да су од права на накнаду штете по том основу изузети организатори, учесници, подстрекачи и помагачи у актима насиља или терора, у јавним демонстрацијама и манифестацијама које су усмерене на подривање уставног уређења. Други изузетак се односи на право и обавезу државе да захтева накнаду исплаћеног износа од лица које је штету проузроковало. Свему се може додати и одредба према којој организатор приредби, односно окупљања већег броја људи у затвореном или на отвореном простору одговара за штету насталу смрћу или телесном повредом коју неко претрпи услед изванредних околности које у таквим приликама могу настати, као што је гивање маса, општи неред и слично.<sup>62</sup>

Упоредна анализа наведених одредаба Закона о окупљању грађана и Закона о облигационим односима указује на чињеницу да се за означавање истог појма у тим законима користе два различита термина. Према Закону о окупљању грађана, за одржавање реда на јавном скупу одговоран је *сазивач* (подносилац пријаве), док је према Закону о облигационим односима за одређене видове штета одговоран *организатор* приредбе. У пракси, та два термина ипак имају различита значења и користе се за означавање два различита појма. У том смислу, сазивач скупа је подносилац пријаве, односно правно или физичко лице за чије интересе се скуп одржава, док организатор скупа, поред сазивача може бити и друго правно или физичко лице које у име и за рачун сазивача обавља поверене програмске, техничке и друге послове, као што су послови обезбеђење извођења одговарајућих садржаја програма или пружање других услуга (постављање бине, озвучења и сл.).

За сазивача јавног скупа (укључујући физичко, правно и одговорно лице) прописана је и прекршајна одговорност и забрањена прекршајна новчана или казна затвора уколико: не предузме мере за одржавање реда на јавном скупу, односно не организује редарску службу; одржава скуп противно

<sup>58</sup> Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, члан 5.

<sup>59</sup> Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93, члан 180. став 1.

<sup>60</sup> Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, члан 13.

<sup>61</sup> Одлука Савезног уставног суда, I У број 12/94, *Службени лист СРЈ*, бр. 21/01.

<sup>62</sup> Закон о облигационим односима, исто, члан 180. ст. 2. и 3. и члан 181.

привременој забрани или забрани; и уколико не прекине јавни скуп под условима предвиђеним законом.<sup>63</sup> Карактеристично је, међутим, да законом није утврђена одговорност за сазивача јавног скупа који подлеже обавези пријављивања, за јавно позивање грађана на тај скуп пре подношења пријаве надлежном органу, што у пракси може повећавати ниво безбедносних ризика, посебно када постоје разлози за привремену забрану или за забрану скупа.

Према Уставу Републике Србије, свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале. Ради заштите својих слобода и права зајемчених уставом, грађани имају право да се обрате и међународним институцијама.<sup>64</sup>

### Право на окупљање и остала права и слободе

Посредством права на мирно окупљање грађани остварују и изванредан број других слобода и права, кодификованих у инструментима међународног права о људским правима, као што су: 1) право на слободу мишљења, 2) право на слободу изражавања, и 3) право на слободу удруживања.<sup>65</sup> Та људска права и слободе често су у блиској су вези и са правима: 4) на слободу кретања, 5) на забрану дискриминације, и на 6) подстицање уважавања разлика.

Слобода мишљења и изражавања подразумева слободу да се говором, писањем, сликом или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје.<sup>66</sup> Те слободе грађани врло често остварују на јавним скуповима. Оне укључују и слободу изражавања националне припадности и изостанак дужности изјашњавања о својој националној припадности, као и слободу савести, уверења и вероисповести, укључујући и право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору.<sup>67</sup> Коришћење неких од тих слобода ближе је уређено одговарајућим законима. Тако је, на пример, слобода вероисповести, односно слобода удруживања, јавног окупљања и приступа црквама и верским заједницама ради испољавања верских убеђења, детаљније уређена Законом о црквама и верским заједницама.<sup>68</sup> Слобода изражавања може се законом ограничити, ако је то неопходно ради заштите права и угледа других, чувања ауторитета и непристрасности суда и заштите јавног здравља, морала демократског друштва и националне безбедности Републике Србије.<sup>69</sup> С тим у вези, бројне су и актуелне полемике о ограничавању слободе говора забраном говора мржње, на пример.

<sup>63</sup> Закон о окупљању грађана, *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94, члан 15.

<sup>64</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, члан 22. став 1. и 2.

<sup>65</sup> Међународни пакт о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/71, члан 19.1. члан 19.2 и члан 22.1.

<sup>66</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, члан 46. став 1.

<sup>67</sup> Исто, члан 43. став 1. и члан 47 ст. 1. и 2.

<sup>68</sup> Закон о црквама и верским заједницама, *Службени гласник РС*, бр. 36/06, члан 5.

<sup>69</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, члан 46. став 2.

Слобода удруживања укључује слободу политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења.<sup>70</sup> Политичке, синдикалне и друге организације и удружења грађана која се оснивају у складу са одговарајућим законима, такође изражавају своје ставове, обавештења и идеје путем јавног окупљања или путем својих програмских активности на јавним местима. Тако су, на пример, спортске активности ближе уређене Законом о спорту,<sup>71</sup> док су спортске приредбе као посебна врста јавних скупова конкретније дефинисане Законом о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама.<sup>72</sup> Такође, право на штрајк, које имају запослени у складу са законом и колективним уговором,<sup>73</sup> ближе уређено Законом о штрајку. Према том Закону, штрајк се може испољавати и окупљањем запослених у штрајку у оквиру њихових пословних – радних просторија или у оквиру круга њиховог пословног простора.<sup>74</sup> То право може бити ограничено само законом, сходно природи или врсти делатности.<sup>75</sup> Ако се штрајк испољава окупљањем запослених, место окупљања учесника у штрајку не може бити ван пословних – радних просторија, односно ван круга пословног простора запослених који ступају у штрајк.<sup>76</sup>

Упркос томе што се удружења у Републици Србији оснивају без претходног одобрења, уз упис у регистар који води државни орган, у складу са законом, коришћење права на удруживање ипак се може ограничити. Пре свега, Уставом Републике Србије, забрањена су тајна и паравојна удружења. Поред тога, Уставни суд може забранити удружење чије је деловање усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње.<sup>77</sup> Такође, Међународним пактом о грађанским и политичким правима, предвиђена је могућност законског ограничења коришћења права на удруживање од стране припадника оружаних снага и полиције.<sup>78</sup> Слично томе, према Уставу Републике Србије, судије Уставног суда, судије, јавни тужиоци, Заштитник грађана, припадници полиције и војске не могу бити чланови политичких странака.<sup>79</sup> Оправдање за такве изузетке је специјални статус и одговорност оружаних снага и полиције, односно намера да се спрече оружане снаге, полиција и други органи за примену права чији припадници носе оружје да се мешају у политичке послове цивилних уставних органа.

<sup>70</sup> Исто, члан 55. став 1.

<sup>71</sup> Службени гласник РС, бр. 24/11.

<sup>72</sup> Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, *Службени гласник РС*, бр. 67/03 и 90/07.

<sup>73</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, члан 61. став 1.

<sup>74</sup> Закон о штрајку, *Службени лист СРЈ*, бр. 29/96, члан 5. став 3.

<sup>75</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, члан 61. став 2.

<sup>76</sup> Закон о штрајку, *Службени лист СРЈ*, бр. 29/96, члан 5. став 3.

<sup>77</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, члан 55. ст. 2, 3 и 4.

<sup>78</sup> Међународни пакт о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/71, члан 22.2.

<sup>79</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, члан 55. став 5.

Право на слободу кретања, подразумева да свако има право да се слободно креће и настањује у Републици Србији, да је напусти и да се у њу врати. Без могућности остваривања тог права није могуће или је тешко могуће остварити право на окупљање, пре свега, у смислу долажења на јавни скуп или одлажења са јавног скупа, али и у смислу кретања у оквиру јавног скупа, посебно оног који се одржава у покрету. Слобода кретања и настањивања и право да се напусти Република Србија могу се ограничити законом, ако је то неопходно ради вођења кривичног поступка, заштите јавног реда и мира, спречавања ширења заразних болести или одбране Републике Србије.<sup>80</sup>

С тим у вези, ако оцени да друкчије није могуће обезбедити јавни ред или заштитити здравље и животе људи, Влада Републике Србије може да наложи министру унутрашњих послова да наредбом: ограничи или забрани кретање на одређеним објектима, одређеним просторима или на јавним местима; забрани настањивање на одређеном подручју или напуштање одређеног подручја; или да наложи евакуацију – напуштање одређеног подручја или објекта, док трају разлози због којих су те мере наложене.<sup>81</sup> Такође, овлашћено службено лице полиције може да, у складу са законом, привремено ограничи слободу кретања лица на одређеном простору или објекту ради спречавања извршења кривичних дела или прекршаја; проналажења и хватања учинилаца кривичних дела или прекршаја; проналажења и хватања лица за којима се трага; проналажења трагова и предмета који могу послужити као доказ да је учињено кривично дело или прекршај.<sup>82</sup>

Право на забрану дискриминације подразумева да су пред Уставом сви једнаки и да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. С тим у вези, не сматрају се дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.<sup>83</sup> Право на забрану дискриминације је комплементарно са обавезом Републике да, мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, подстиче уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Исто, члан 39. ст. 1 и 2.

<sup>81</sup> Закон о полицији, *Службени гласник РС*, бр. 101/05, члан 15.

<sup>82</sup> Исто, члан 56.

<sup>83</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/06, члан 21. ст. 1, 2. и 4.

<sup>84</sup> Исто, члан 48.

## Закључак

Право на слободу (мирног јавног) окупљања без одобрења било ког државног органа, као једно је од најважнијих људских права и слобода јасно је идентификовано и кодификовано, не само у инструментима међународног права о људским правима, већ и у националном правном систему Републике Србије. То право, међутим, није апсолутно и без ограничења. Напротив, оно је у националном законодавству Републике Србије подвргнуто многобројним ограничењима формалне, просторне, временске и посебно садржајне природе. Ограничења формалне природе односе се, пре свега на обавезу формалног пријављивања јавних скупова на отвореном простору, која подразумева и поштовање одређених рокова и испуњеност одређених услова за одржавање таквих скупова. Остала, посебно садржајан ограничења јавног окупљања условљена су заштитом националних и јавних интереса, права и слобода других.

У пружању заштите, али и у спровођењу ограничавања права на слободу окупљања, кључну, законом утврђену надлежност и одговорност има полиција. Њена улога у томе је крајње деликатна и вишеструко амбивалентна. Полазећи од суштинског става да се остваривањем слобода једних не може угрожавати остваривање слободе других, улога полиције је да истовремено пружа заштиту и да ограничава слободу окупљања. Она тиме, штити учеснике скупа од других али и друге од учесника скупа. При томе, док једне од насиља штити, полиција према другима може примењивати силу. Најчешће, такве активности полиције неко подржава као легитимно средство за успостављање и одржавање реда, а неко оспорава и доводи у контекст кршења људских права, која је полиција иначе дужна да штити. Полазећи од тога, анализом правног оквира, теоријских и оперативних аспеката улоге полиције у заштити и ограничавању права људи на слободу окупљања, у раду је указано на одређене проблеме, контрадикције и недоумице у вези са применом права у обављању полицијских послова обезбеђивања јавних скупова, односно у одржавању и успостављању јавног реда и мира уколико је током јавног скупа нарушен у већем обиму.

Наглашена деликатност таквих ситуација и амбивалентна улога полиције у њима, захтева од свих припадника полиције, посебно од полицијских руководилаца, да добро познају: 1) права и слободе, обавезе и одговорности, како учесника, сазивача и организатора јавног скупа, тако и грађана који на скупу не учествују, 2) права, овлашћења и одговорности полиције и других државних органа, као и 3) ограничења у коришћењу права и слобода грађана, односно у коришћењу овлашћења полиције и других државних органа у вези са јавним скуповима. Од полиције и од полицијских руководилаца, у савременим условима, посебно се очекује да схвате и поштују потребу за применом различитих средстава, метода и поступака којима се снижава ниво перципиране и стварне „насилности“ полицијских интервенција и наглашено битну потребу за индивидуализацијом одговорности учесника јавних скупова за сопствена понашања.



То се, поред осталог, постиже и одговарајућом регрутацијом, селекцијом и стручном обуком полиције за обезбеђивање јавних скупова и за успостављање јавног реда и мира нарушеног у већем обиму, односно: 1) високим нивоом етичких вредности, професионалних ставова и свести припадника полиције о њиховим дужностима у поштовању људских права; 2) високим нивоом стручне оспособљености и опремљености полицијских руководиоца и јединица за планирање и реализацију полицијских интервенција, вођених јасним, правно заснованим и политички, емотивно и на други начин необојеним циљевима; 3) посебном оспособљеношћу полиције да адекватно поступа са потенцијално насилним групама, укључујући посебно њену способност да комуницира са другима и да користи одговарајућу заштитну опрему као начин за снижавање нивоа опасности од сопственог насиља, односно од неконтролисане употребе силе и ватреног оружја; као и 4) стриктним поштовањем обавезе хитног извештавања и разматрања свих случајева примене полицијских средстава принуде, посебно у случајевима употребе ватреног оружја, телесних повреда људи или смртних последица.

Поред тога, рад указује и на очигледну потребу за преиспитивањем и иновирањем постојећих законских решења којима су дефинисана, пре свега формално-процесна, просторна и временска ограничења јавних скупова и услови за употребу полицијских средстава принуде у Републици Србији.

### Литература

- Водинелић, В. (1993). Тактика откривања и сузбијања криминалитета кравала (нарочито насилних демонстрација). *Безбедност*, бр. 5/93.
- Von, G. le (1920). *Psihologija gomila*. Zagreb: Narodna knjižnica.
- Вујасиновић, А., Симоновић, А. (1976). *Приручник за поступање при одржавању јавног реда и мира на масовним скуповима*. Београд: Савезни секретаријат за унутрашње послове.
- Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950). *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/03 и 5/05.
- Закон о облигационим односима. *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89 и *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93.
- Закон о јавном реду и миру. *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05 и 85/05.
- Закон о министарствима. *Службени гласник РС*, бр. 16/11.
- Закон о одбрани. *Службени гласник РС*, бр. 116/07.
- Закон о окупљању грађана. *Службени гласник РС*, бр. 51/92, 53/93, 67/93 и 48/94.
- Закон о полицији. *Службени гласник РС*, бр. 101/05.
- Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама. *Службени гласник РС*, бр. 67/03 и 90/07.
- Закон о уређењу судова. *Службени гласник РС*, бр. 116/08, 104/09.
- Закон о црквама и верским заједницама. *Службени гласник РС*, бр. 36/06.
- Закон о штрајку. *Службени лист СРЈ*, бр. 29/96.

- Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966). *Службени лист СФРЈ*, бр. 7/71.
- Одлука о проглашењу ванредног стања. *Службени гласник РС*, бр. 21/03.
- Одлука Савезног уставног суда, I У бр. 12/94. *Службени лист СРЈ*, бр. 21/01.
- Општа декларација о правима човека, усвојена и проглашена Резолуцијом ГСУН 217 А (III) (1948). *Службени лист ФНРЈ*, бр. 0/48.
- Основна начела о употреби силе и ватреног оружја, усвојена на VIII конгресу УН одржаном у Хавани од 27. августа до 7. септембра 1990. године.
- Rover, C. de (1998). *Služiti i štiti. Ženeva*: Međunarodni komitet crvenog krsta.
- Симеуновић, Д. (1989). *Политичко насиље*. Београд: Радничка штампа.
- Стајић, Љ., Стевановић, О. (1995). *Грађански нереди*. Београд: Полицијска академија.
- Стевановић, О. (2003). *Руковођење у полицији*. Београд: Полицијска академија.
- Уредба о окупљању грађана за време ратног стања. *Службени гласник РС*, бр. 17/99.
- Устав Републике Србије. *Службени гласник РС*, бр. 98/06.

# КОНЦЕПТ COMMUNITY POLICING У ФУНКЦИЈИ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

Бобан Симић

**Сажетак:** Савремени концепт полицијског рада у заједници, познатији под међународним називом *community policing*, нови је модел организације и рада полиције који је углавном прихваћен у савременом демократском свету. У његовом средишту је безбедност друштва као врхунска вредност, категорија која је недељива од значаја за читаву заједницу. У складу с тим, успостављена је солидарна и заједничка одговорност друштва (државе) и полиције у реализацији концепта безбедности у заједници, посебно у функцији заштите интегритета и остварења права припадника заједнице и грађана уопште. Квалитет живота је врхунска вредност у чијој су функцији заштита друштва и безбедност заједнице, док су људска права, грађанске слободе и остале универзалне вредности надградња. У вези с тим, саставни део новог концепта је критика традиционалног модела рада полиције али не у смислу негације, већ изградње модерне организације и начина рада који су у складу с потребама савременог друштва.

**Кључне речи:** Европска унија (ЕУ), *community policing*, партнерство, људска права.

## УВОД

Савремени концепт полицијског рада у заједници, познатији под међународним називом *community policing*, као нов модел организације полиције почео је најпре да се примењује у САД почетком 80-тих година прошлог века, да би од 90-тих година заживео и у земљама Западне Европе (Велика Британија, Норвешка, Данска, Шведска, Холандија, Француска, Немачка), неким земљама Азије (Хонг Конг, Јапан), Канади и Аустралији. Од 2000. године *community policing* је актуелан и у посткомунистичким земљама Источне Европе које су у транзицији.

Тај концепт се све више препознаје као идејни темељ који највише одговара демократској полицијској служби. Он се заснива на поштовању људских права, одговорности и потреби да се делотворне полицијске операције спроведу у партнерству са заједницама за које полиција врши јавну услугу.

Таква филозофија се усредсређује на заједницу – јавност – и на њене потребе, као и на то да полиција одговорно и поштујући људска права служи заједници.

Када говоримо о новом виду полицијског рада у локалној заједници посебно је занимљиво истаћи да није једноставно одредити се за конкретну дефиницију због великог броја елемената који могу бити презентирани у различитим комбинацијама и могућим разликама у приступу, али је концепт у основи лако разумљив и прихватљив (Seagrave, 1996: 5). Поред свих ограничења и немогућности сачињавања свеобухватне дефиниције новог полицијског рада у оквиру заједнице (community policing), у литератури се најчешће наводи дефиниција коју су дали Тројановиц (Trojanovicz) и Бикеру (Viscquegoux). Према њима, community policing је филозофија и организациона стратегија која промовише ново партнерство између грађана и полиције. Она је заснована на премиси да и полиција и локална заједница морају да раде заједно као равноправни партнери да би идентификовали, одредили приоритете и решили актуелне проблеме као што су криминалитет, социјални и физички облици нереда (disorder), и све врсте пропадања локалне заједнице, с циљем побољшања свеукупног квалитета живота у локалној заједници (Trojanovicz & Viscquegoux, 1998: 6).

Концепт полицијског рада у заједници (community policing) се може дефинисати и разматрањем следећих питања:

1. Циљ – решавање проблема.
2. Линија функционисања – редовни контакти између припадника полиције и грађана.
3. Решавање проблема на које указују грађани, ангажовани на пружању помоћи у дефинисању плана деловања полиције.
4. Одговорност полиције према грађанима који траже помоћ.
5. Управљање променама и реструктурирање у оквиру одељења, када је реч о селекцији, обуци, вредновању и напредовању.
6. Прихватање филозофије полицијског рада у заједници (*community policing*) на нивоу читавог одељења.
7. Ширење утицаја са дна према врху – грађани и чланови патроле помажу у дефинисању приоритета и политике.
8. Стално доступни припадници полиције у децентрализованим одељењима.
9. Подстицање грађана, од стране полиције, да решавају сопствене проблеме.
10. Смањење страха грађана, криминала и нереда у оквиру заједнице, као показатељи успешности.

Иако не постоји званична дефиниција појма community policing, добра радна дефиниција би могла бити да је то „прихватање нове филозофије полицирања, која је заснована на полицији као сервису грађана, децентрализованој полицијској организацији и давању моћи полицајцу на терену да доноси одлуке и тако персонализује полицирање, уз активно партнерство с грађанима у решавању проблема криминалитета, страха од криминалитета, нереда, с крајњим циљем повећања квалитета живота“. То су,

у ствари, кључне речи или компоненте community policing, за које треба наћи начин да се примене у пракси, као и начин да се мере њихова ефикасност и њихови ефекти.

### **КАРАКТЕРИСТИКЕ САВРЕМЕНОГ КОНЦЕПТА ПОЛИЦИЈСКОГ РАДА У ЗАЈЕДНИЦИ (COMMUNITY POLICING)**

Када говоримо о концепту полицијског рада у заједници (community policing) треба поменути да се у литератури наводе различите карактеристике савремених концепата полицијског рада у оквиру заједнице.

За поједине ауторе, концепт полицијског рада у заједници (community policing) обухвата партнерство између поменутих чинилаца, чији је циљ борба против криминала и немира, док Весли Скоган (Wesley Skogan) наводи четири општа принципа, који се везују за поменути израз, и то:

- усвајање широке филозофије проблемски оријентисаног полицијског рада и удаљавање од уског усредсређивања на сузбијање криминала;
- децентрализација, нове патролне тактике и двосмерна комуникација између полиције и грађана;
- одговорност полиције према проблемима које су дефинисали грађани;
- полиција помаже суседству да се самостално ангажује у решавању сопствених проблема (Тројановиц & Вискуероу, 1998).

Тројановиц и Бикеру наводе да постоје следећи принципи community policing:

1. *Промене* – Промена је константна категорија у оквиру транзиције ка концепту полицијског рада у заједници (*community policing*) и утиче на организациону културу и индивидуално понашање. Концепт полицијског рада у заједници (*community policing*) представља промену ка изграђивању партнерства са заједницом, партиципацију ка изграђивању локалне заједнице и проблемски оријентисаном раду.

2. *Лидерство* – Лидерство подразумева константно истицање и усавршавање визије *community policing* као основне вредности и мисије у оквиру сваке полицијске организације на свим нивоима. То значи да свако у оквиру полицијске организације мора да подржава и промовише примарне принципе концепта полицијског рада у заједници (*community policing*) – пре свега унапређење заједнице и проблемски оријентисан рад.

3. *Визија* – Визија је идеална слика о побољшаној јавној безбедности и унапређеном квалитету живота која се остварује заживљавањем концепта полицијског рада у заједници (*community policing*). Визија треба да представља инспирацију и мотивацију и за полицију и за локалну заједницу како да се оствари концепт полицијског рада у заједници (*community policing*) имајући у виду краткорочне и дугорочне циљеве. Визија о концепту полицијског рада у заједници (*community policing*) потпуно је нова филозофија која утиче на организациону политику, процедуре и праксу.

4. *Партнерство* – Овај принцип подржава развој партнерства између свих група у локалној заједници као средство промовисања сарадње и консензуса. Развој партнерства у оквиру концепта полицијског рада у заједници (*community policing*) јесте организациона филозофија и стратегија за изграђивање локалне заједнице и решавање проблема.

5. *Решевање проблема* – Решавање проблема је аналитички процес и стратегија за заједничко идентификовање и опредељивање за стратегије реаговања на специфичне ситуације, догађаје у локалној заједници (криминал и друге узроке који угрожавају квалитет живота у заједници), као и њихове узроке. Решавање проблема излази изван традиционалног одговора на криминал и, сходно томе, захтева и организационе промене у полицији.

6. *Праведност* – Принцип једнакости подразумева да се полицијске услуге усмеравају према свим грађанима независно од њихових расних, националних, религиозних, полних, имовинских, образовних и других специфичности. Концепт полицијског рада у заједници (*community policing*) настоји да препозна специфичне потребе специфичних делова локалне заједнице: жена, младих, старих итд.

7. *Поверење* – Поверење се заснива на уверењу да људи мисле оно што кажу. *Community policing* организација мора да демонстрира поседовање интегритета, односно да спроведе оно што обећа заједници.

8. *Опумоћенење (овлашћење)* – Концепт полицијског рада у заједници (*community policing*) креира промене у оквиру полицијске организације и даје већу аутономију (слободу доношења одлука) полицајцима на терену и локалној заједници како би могли да се ангажују на унапређењу заједнице и решавању проблема у њој.

9. *Служба* – Овај принцип подразумева прихватање децентрализовања и персонализовање полицијске службе у суседству у погледу интензитета и врсте полицијских услуга које се условљене безбедносним потребама локалне заједнице. Полиција треба да третира грађане као кориснике (муштерије) полицијских услуга. Посматрајући грађане као своје клијенте, полиција може да спознаје, захваљујући својим емпатичким способностима, које су полицијске услуге најпотребније заједници.

10. *Одговорност* – Овај принцип се односи на заједничку одговорност и полиције али и локалне заједнице у вези с промоцијом и успостављањем јавне сигурности и подизањем општег квалитета живота ((Trojanovicz & Вис-queгоих, 1998: 8–9; 109–114).

Када изузмемо све те разлике, различито навођење редоследа и значаја појединих карактеристика, постоји општа сагласност да се концепт полицијског рада у заједници (*community policing*) састоји од две комплементарне кључне компоненте: партнерство с локалном заједницом и проблемски оријентисан полицијски рад.

Партнерство представља средство за упознавање локалне заједнице и колективно идентификовање проблема на основу утицаја корисника услуга и јачање партнерске основе, које мора бити развијано и установљено како би се постигао максимум ефикасности и ефикасности у приступу усмереном ка

решавању проблема. Да би развијала партнерство с локалном заједницом, полиција мора да развија позитивне односе с њом и да је усмерава у изналажењу начина за побољшање контроле криминала и превенцију. Партнерством се развија обострано поверење и дозвољава се корисницима услуга да се укључе у процесе доношења одлука које се тичу њихове безбедности. Сви који раде или живе у локалној заједници, као и локална власт, треба да деле одговорност за налажење што ефикаснијих решења ради уочавања и решавања свих проблема који утичу на безбедност у локалној заједници.

Проблемски оријентисан рад (*problem solving*) је оруђе усмерено на условима који угрожавају добробит заједнице. Полицијски официри и менаџери треба да буду потпуно упознати с природом проблема у датој области како би отклонили узроке криминала и нереда, тачније саме изворе. Полицијски официри морају бити подстицани да траже решења за проблеме, укључујући способности имагинације и креативности, као и способност да ангажују различите ресурсе у локалној заједници. То захтева слободу, независност при доношењу одлука, посебно при одређивању приоритета и решавању проблема. Према томе, циљ проблемски оријентисаног приступа је идентификовање постојећих услова и узрока проблема, а састоји се у давању првенства деловању на те узроке и њиховом отклањању, пре него на реаговању на проблеме који се понављају.

### ОСНОВНИ ЦИЉЕВИ КОНЦЕПТА ПОЛИЦИЈСКОГ РАДА У ЗАЈЕДНИЦИ (*COMMUNITY POLICING*)

Основни циљ полицијског рада у оквиру заједнице јесте укупно побољшање квалитета живота грађана и то, пре свега, побољшањем стања безбедности. Из тог основног циља произлазе и други циљеви који су и сами по себи веома значајни. У основи, циљеви превентивног полицијског рада на локалном нивоу могу се сажети у следећих пет категорија.

#### 1. *Повећање ефикасности полицијског рада у сузбијању криминала*

Ефикасност укључује минимизирање трошкова и непотребних напора. Али, ако полиција није ефективна, ефикасност нема великог значаја.

Ефективност подразумева остваривање жељеног резултата или циља. Ефективност је могућа без ефикасности, али не и ефикасност без ефективности, јер је сваки напор којим се не постиже жељени циљ узалудан. Ефективност има позитиван утицај на смањење криминала, смањење страха од криминала и побољшање квалитета живота у заједници. Ти циљеви се остварују, пре свега, удруживањем напора и ресурса полиције, локалних власти и чланова заједнице.

#### 2. *Усмеравање ка проблемима који могу да доведу до криминалног понашања*

Приступ решавања проблема захтева да полиција препозна инциденте и идентификује узроке проблема у заједници. С обзиром на то да је једна од основних карактеристика *community policing* проактиван приступ, то значи да се претпоставља препознавање проблема и тражење узрока који леже у

њиховој основи. Много је ефективније пронаћи извор проблема, него једноставно само реаговати на њега.

Решавање проблема идентификује специфичне проблеме који члановима заједнице представљају претњу за њихову безбедност и благостање. Актуелни и потенцијални узроци криминала и сукоба у оквиру заједнице морају бити идентификовани и анализирани.

### 3. Редуковање објективног ризика виктимизације

Виктимизација може да уништи поверење људи у свет, изазове сумњу у њихову безбедност и сигурност и поремети њихово свакодневно функционисање.

Жртве кривичног дела могу имати физичке повреде, финансијске губитке, емоционални бол и психичке трауме. Овде се партнерство препознаје као кључ спречавања понављања виктимизације. Препознавањем чинилаца ризика виктимизације, као и чинилаца који доприносе виктимизацији долазимо до остварења самог циља заснованог на редукацији објективних ризика виктимизације. Проучавања су показала да ризик виктимизације није на исти начин распоређен међу грађанима. Постоје неке црте личности које су у корелацији с одређеним врстама злочина (виктимогена предиспозиција). Те предиспозиције могу бити биофизиолошке, социјалне и психичке. Међу биофизиолошке могу се убројати узраст, пол, физичко стање лица. Као социјалне могу се истаћи професија, статус, богатство, начин живота. Психичке предиспозиције су несмотреност, превелико поверење и слично.

Полиција треба да у сарадњи с другим организацијама ради на едукацији чланова заједнице како би се смањио ризик да постану жртве. У оквиру тог циља треба такође идентификовати проблеме и страхове чланова заједнице, идентификовати и елиминисати услове који доводе до криминала и нереди и побољшати квалитет живота у заједници.

### 4. Смањење страха од криминала код грађана

Најважнији циљ концепта полицијског рада у заједници (*community policing*) је да смањи страх од криминала у заједницама како би грађани били вољни да се удруже у спречавању кривичних дела. С једне стране, тај страх умањује квалитет живота и кохезију у заједници, док с друге стране, може да проузрокује изоловање чланова заједнице од ње саме, што би значајно повећало социјални неред и резултирало повећањем криминала.

Методи полицијског деловања ради смањења страха обухватају разноврсне активности и програме којима се поспешује успостављање односа између полиције и грађана, развија поверење грађана у полицију и изграђује осећај заједништва. Неки од тих програма су повећање броја пешачких патрола, успостављање непосредних контаката с грађанима, пружање информација грађанима о стању криминалитета и мерама заштите, саветовалишта за грађане и слично.

Страх од криминала је често у диспропорцији са стварном виктимизацијом. Али страх од криминала оставља последице. Многе студије су показале да постоје стратегије којима се може смањити страх грађана од



криминала, као и да рад полицијских служби може допринети осећају сигурности и постизању задовољства код грађана.

5. *Учешиће полиције и свих друштвених структура у побољшању социјалних услова за грађане у локалној заједници*

Поред полиције, јавност, друштвене структуре, као и приватне институције треба такође да прихвате своју улогу у партнерству. Другим речима, њихова сарадња с полицијом је важан кључ ка ефективном искорењавању проблема. Грађани треба да имају проактиван став о заједништву (поред познавања својих права, треба да познају и своје дужности).

Концепт полицијског рада у заједници (*community policing*) препознаје да учествовање целокупне заједнице даје нову димензију активностима контроле криминала. Побољшање квалитета живота као основни циљ остварује се координацијом и сарадњом између служби и органа државне управе.

Овим основним циљевима могу се додати и други циљеви.

а) *Повећање поверења у рад полиције*

Остваривање обостраног поверења представља основни циљ партнерства. Поверење ће дати полицији већи приступ важним информацијама које могу водити превенцији и расветљавању кривичних дела. Оно ће такође пружити подршку активностима полиције и обезбедити основу за продуктивнији рад са заједницом, што ће допринети решавању локалних проблема. Грађење поверења је дуготрајан процес, али од изузетне важности за ефективност у раду полиције.

Поверење је вредност која се налази у основи партнерства и решавања проблема. Стварањем поверења успостављају се блиске везе између полиције и заједнице, чиме се омогућава трајан успех. Без поверења између грађана и полиције ефективност није могућа (Никач, 2010).

б) *Унапређење полицијске службе ради пружање квалитетније услуге грађанима*

Полицијски рад у оквиру заједнице представља концепт који посматра грађане као клијенте, а полицију као службу која пружа услуге клијентима, односно грађанима. Потребне клијената постају циљеви службе која те циљеве остварује професионално, док је сама служба ефикасна.

Важан циљ полиције у једној заједници јесте да пружи виши квалитет услуга у локалној заједници, те задовољство услужених постаје важна мера ефикасности. Запажање напретка међу члановима заједнице и текуће повратне информације од свих елемената друштвене заједнице, основни су делови процеса оцењивања рада полиције (Симић, 2009: 157–172).

## **ПОРЕЂЕЊЕ ТРАДИЦИОНАЛНОГ И ПОЛИЦИЈСКОГ РАДА У ОКВИРУ ЗАЈЕДНИЦЕ**

Дакле, без обзира на усвојено гледиште, очигледно је постојање концепта полицијског рада у оквиру заједнице као засебне категорије деловања. Та два модела дају различите одговоре на суштинска питања у вези с улогом полиције у једном друштву.

У табели 1 је дато кратко поређење филозофије полицијског рада у заједници (*community policing*) с традиционалним методама деловања, како би постојеће разлике биле што уочљивије.

	Питања	Традиционални полицијски модел	Полицијски рад у заједници ( <i>community policing</i> )
1.	Шта је полиција?	Владина институција приоритетно одговорна за спровођење закона.	Полиција је јавност и јавност је полиција. Полицајци су плаћени да стално брину о безбедности свих грађана.
2.	Какви су односи између полиције и осталих друштвених служби?	Приоритети различитих друштвених служби су обично супротстављени.	Полиција је само једна од многих друштвених служби и институција које су одговорне за унапређење квалитета живота.
3.	Улога полиције	Усредсређеност на откривање и расветљавање кривичних дела.	Откривање и решавање различитих врста проблема.
4.	Како се мери учинак полиције?	Бројем откривених и расветљених кривичних дела.	Смањењем озбиљних поремећаја и криминала, осећањем сигурности код грађана и укупним квалитетом живота у заједници.
5.	Највећи приоритети	Тешка кривична дела с великом материјалном штетом и елементима насиља.	Сви проблеми који узрокују велику забринутост и страх код грађана и ометају њихове свакодневне активности.
6.	Чиме се, конкретно, полиција бави?	Инцидентима.	Проблемима и бригама грађана.
7.	Шта одређује успешност полиције?	Брзина интервенција на инциденте.	Сарадња с грађанима.
8.	Како полиција приступа позивима грађана који нису везани за криминал, већ за пружање услуга?	Интервенише – реагује само када има времена, односно када нема „правих“ полицијских задатака које треба обавити.	Сматра их виталном функцијом и великом приликом.
9.	Шта је полицијски професионализам?	Брза и успешна интервенција на озбиљан криминал.	Блискост полиције и грађана у заједници.
10.	Која врста информација је полицији најважнија?	Информација о одређеним кривичним делима и извршиоцима.	Информација о различитим криминогеним активностима појединаца или групама.
11.	Шта чини суштину полицијске одговорности и поузданости?	Високи степен централизације, поступање према правилницима и упутствима, строго спровођење закона и чување службене тајне.	Наглашавање одговорности за потребе локалне заједнице.
12.	Улога полицијског руководства	Дефинисање правила поступања и издавање налога и ставова.	Унапређење организације и генералне стратегије полиције.

13.	Која је улога Бироа за односе са јавношћу?	Информисати јавност о озбиљним криминалним догађајима, а да се тиме не оптерећују полицајци на терену.	Координација виталних веза за комуникацију између полиције и грађана, али и у самој полицији.
14.	Како полиција цени процесуирање извршилаца кривичних дела?	Као важан циљ – све друго је неуспех.	Као једно од многобројних средстава за постизање циља, а циљ је безбедност заједнице.

**Табела 1** – Поређење елемената полицијског рада у оквиру заједнице (*community policing*) с традиционалним методама деловања. Извор: Malcolm K. Sparrow, *Implementing Community Policing*. U. S. Department of Justice, National Institute of Justice, новембар 1988, стр. 8–9.

Наравно да би и у сопственој пракси могли поставити још приличан број таквих и сличних питања и да би одговори били такође веома различити. Дакле, полицијски рад у оквиру заједнице је препознатљив по много чему, а највише по партнерству с грађанима, проактивном, односно превентивном деловању, проблемски оријентисаном раду, транспарентности, професионализму и одговорности.

Неке од разлика између традиционалног полицијског рада и рада полиције у оквиру заједнице приказане су и у Табели 2.

Традиционални полицијски рад	Полицијски рад у заједници ( <i>community policing</i> )
Хапшење је примаран полицијски алат.	Хапшење је један од многих алата.
Усредсређеност на бројеве – проценте.	Усредсређеност на резултат.
Реаговање на инцидент.	Реаговање на проблем.
Грађани зову полицију због проблема – ту се њихова улога завршава.	Грађани раде с полицијом и институцијама система на решавању безбедносних проблема.
Полиција ради за заједницу.	Полиција ради са заједницом.
Полицијски рад је реактиван.	Полицијски рад је проактиван.
Полиција чека да се ствари догоде.	Полиција предвиђа – реагује унапред.
Грађани верују да полиција мора решити њихове проблеме.	Грађани раде с полицијом на решавању њихових проблема.
Локална заједница је прост скуп грађана.	Грађани се удружују ради стварања партнерских односа са полицијом, институцијама и другим локалним заједницама
Полиција је одговорна за безбедност.	Полиција дели одговорност с грађанима.
Полиција ради искључиво полицијске послове.	Полиција мотивише, едукује, саветује, организује грађане.
Полиција интервенцијом завршава свој посао.	Повратна информација.

**Табела 2** – Поређење традиционалног полицијског рада с полицијским радом у заједници (*community policing*)

Савремена полицијска делатност у односу на традиционалну носи низ предности, јер подразумева поделу одговорности за стање безбедности на одређеном делу микротериторије између полиције и припадника локалне

заједнице. Стога је неминовно реорганизовати полицијску службу и реформисати основе филозофије полицијског деловања, са следећим циљевима:

а) Постављање темеља нове полиције у локалној заједници, њене инфраструктуре и организације, с јасним овлашћењима и одговорностима.

б) Да буде полиција која ће поверене јој дужности, стриктно поштујући и подржавајући устав и законе, извршавати тако да се сваки појединац осећа сигурно и безбедно.

в) Да буде поштована, да подржава владавину закона, људска и грађанска права.

г) Да буде професионална организација – часних, одговорних, савесних и владавини закона подређених појединаца.

д) Да служи и штити оне који су јој дали овлашћења и никада не буде изнад њихове политичке, грађанске, културне, социјалне и економске воље.

ђ) Да буде способна да извршава послове и задатке на основу поверених јој овлашћења.

е) Да више никада не буде третирана као природна појава – виша сила, већ као цивилизацијска тековина.

ж) Остало.

## ЗАКЉУЧАК

За највећи део развијеног света корене модерне полицијске службе треба тражити у стварању лондонске Метрополитен полиције. Представљен од стране сер Роберта Пила, Закон о Метрополитен полицији био је праћен скупом начела за обављање полицијских послова, који се и данас сматрају релевантним. Та начела наглашавају кључни значај сарадње и партнерства полиције са заједницом, међусобних веза и сагласности.

Како се полиција развијала, већина полицијских организација је била склона задржавању парамилитаризам и пратећег режима управљања, командовања и контроле. Иако би веома мали број полиција у развијеном свету данас прихватио чисто војни модел, он је још у основи многих од њих. Прелазак с традиционалног реактивног, ка акцији усмереног стила обављања полицијских послова, на услужно оријентисан модел полицијског рада у заједници (*community policing*) представља најзначајнију позитивну промену у полицијској филозофији. Увођење концепта полицијског рада у заједници (*community policing*) уследило је као последица ограничености традиционалног полицијског модела, који је био претежно реактиван у односу на контролу криминала и неспособан да развије и одржи блиске радне релације са заједницом у контроли криминала

Заменом традиционалног модела савременим, полиција смањује репресију и у први план ставља превентивно деловање, излазећи у сусрет захтевима заједнице. Концепт полицијског рада у заједници (*community policing*), упркос неким својим недостатцима, представља најприхватљивији облик деловања у данашњим демократским друштвима.

## ЛИТЕРАТУРА

- Alpert, M. Measuring Police Performance in the New Paradigm of Policing. In *Community Policing Contemporary Readings*.
- Гачевић, Г., Василијевић, А., & Миленић Ж. (2007). Стратешки програм развоја полиције у заједници. Београд: Управа полиције, МУП РС.
- George, K. Police and Communities: The Quiet Revolution. In O. Willard, *Community Policing. Classical Readings*.
- Goldstein, H. (1990). *Problem Oriented Policing*. New York.
- Kelling, G., Wasserman, R., & Hubert, W. Police Accountability and Community Policing. In M. O. Willard, *Community Policing. Classical Readings*.
- Lab, S., & Das, D. (2003). *International Perspectives on Community Policing and Crime Prevention*. New Jersey.
- Милосављевић, Б. (21997). *Наука о полицији*. Београд: Полицијска академија.
- Милосављевић, Б. (1995) Класична локална полиција и концепт полиције у заједници. *Безбедност*, (3).
- Morash, M., & Ford K. (Eds.) (2002). *The Move to Community Policing*.
- Никач, Ж. (2010). *Полиција у заједници*. Београд: Криминалистичко полицијска академија.
- Nigel, F. (2000). Research and Practice in Policing a View from Europe. *Police Practice and Research*, (1).
- Oliver, W. (2004). *Community-Oriented Policing*. New Jersey.
- Palmiotto, M. (200). *Community Policing. A Policing Strategy for the 21 st Century*. Maryland.
- Слимић, Б. (2009). Савремени концепт полицијског рада у оквиру заједнице. *Безбедност*, 51(3).
- Симоновић, Б. (2006). *Рад полиције у заједници (Community policing)*. Бања Лука: ВШУП.
- Skogan, W. The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents, A Cross-Site Analysis. In D. Rosenbaum, *The Challenge of Community Policing, Testing the Promises*.
- Sparrow, M. Implementing Community Policing. In M. O. Willard, *Community Policing. Classical Readings*.
- Trojanovitz, R., & Bucquerox, B. (1998). *Community Policing. How to Get Started*. Cincinnati, OH.
- Wilson, J., & Kelling, G. Making Neighborhoods Safe. In Alpert-Piquero, *Community Policing Contemporary Readings*.

## THE CONCEPT OF COMMUNITY POLICING REGARDING THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

**Summary:** The modern concept of policing in the community, better known internationally as *community policing*, a new model of organization and policing which is generally accepted in the modern democratic world. In its center is the safety of society as a supreme value, a category that is indivisible and of importance for the whole community. Accordingly, established the solidarity and common

responsibility of society (state) and the police in implementing the concept of community safety, particularly in order to protect the integrity and the realization of the rights of communities and the citizens in general. Quality of life is a supreme value in whose society the function of protection and community safety, and human rights, civil liberties and other universal values of the update. In this connection, an integral part of the new concept is a critique of the traditional model of policing, but not in the sense of negation, but of a modern organization and modes that are complementary to the needs of modern society.



CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

341.231.14(082)

351.74/.76(082)

**ПОЛИЦИЈА у функцији заштите људских права** : тематски зборник радова / [уредник Жељко Никач]. – Београд : Криминалистичко-полицијска академија, 2011 (Београд : Scanner studio). – 280 стр. : табеле ; 24 cm

"Тематски зборник 'Полиција у функцији заштите људских права' садржи резултате истоименог научно-истраживачког пројекта који се реализује на Криминалистичко-полицијској академији у периоду 2009–2011."--> Предговор. – Тираж 200. – Стр. [7]: Предговор / Мирослав Живковић. – Напомене и библиографске референце уз текст. – Библиографија уз већину радова. – Summaries уз већину радова.

ISBN 978–86–7020–178–1

а) Права човека – Међународна заштита – Зборници

б) Полиција – Зборници

COBISS.SR–ID 186534412