

# **ТРАНЗИЦИЈА И ЕКОНОМСКИ КРИМИНАЛ II**

**ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА**

**КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКА АКАДЕМИЈА**

**Београд, 2014**

ТРАНЗИЦИЈА И ЕКОНОМСКИ КРИМИНАЛ II  
ТЕМАТСКИ ЗБОРНИК РАДОВА

---

*Издавач*

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

*За издавача*

проф. др ГОРАН МИЛОШЕВИЋ  
декан Академије

*Рецензенти*

проф. др ЖЕЛИМИР КЕШЕТОВИЋ  
проф. др ЂОРЂЕ ЂОРЂЕВИЋ

*Уредник*

проф. др СРЂАН МИЛАШИНОВИЋ

*Лектор*

ЈЕЛЕНА ПАНЏА

*Компјутерска припрема слога*

МИЛОШ ИВОВИЋ

*Тираж*

100 примерака

*Штампа*

ЈП „Службени гласник“  
Београд

©2014 Криминалистичко-полицијска академија, Београд

---

ISBN 978-86-7020-305-1

## САДРЖАЈ

### I део

#### ТРАНЗИЦИЈА И ЕКОНОМСКИ КРИМИНАЛ

<b>Мирко Кулић, Горан Милошевић</b> ПОРЕСКИ АКТИ И ПОРЕСКИ УПРАВНИ АКТИ .....	3
<b>Љиљана Контић, Срђан Милашиновић, Жељко Лазић</b> СОЦИО-ЕКОНОМСКИ КОНТЕКСТ ПРАВА НА ДОСТОЈАНСТВЕН РАД У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ.....	15
<b>Александар Чудан, Љиљана Фијат, Душан Михајловић</b> ИСТОРИЈСКА ГЕНЕЗА ПОЈАВЕ ЕКОНОМСКОГ КРИМИНАЛА, СПОЈ СТАРОГ И НОВОГ .....	27
<b>Јелена Радовић-Стојановић, Драгослава Мићовић</b> СТАТИСТИЧКО ОБУХВАТАЊЕ ЕКОНОМСКОГ КРИМИНАЛА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ .....	39
<b>Весна Анђелић Николенцић, Ирена Павловић, Мирјана Стојов</b> ПЕРЦЕПЦИЈА ВЕРБАЛНОГ НАСИЉА МЕЂУ СТУДЕНТИМА МАТЕМАТИЧКОГ ФАКУЛТЕТА .....	57
<b>Сергеј Уљанов, Дарко Сенић</b> СТАНДАРДИ ИНТЕРПОЛА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У УСЛОВИМА ЕКОНОМСКЕ ТРАНЗИЦИЈЕ .....	71
<b>Милан Глигоријевић, Александар Максимовић, Братислав Дикић</b> ЗНАЧАЈ СУПРОТСТАВЉАЊА „ФАНТОМСКИМ ФИРМАМА“ КАО САВРЕМЕНОМ ОБЛИКУ ПРИВРЕДНОГ КРИМИНАЛА .....	85
<b>Рената Самарцић, Љиљана Машковић, Бојан Добовшек</b> АУТЕНТИФИКАЦИЈА УМЕТНИЧКИХ ДЕЛА.....	101

II део

НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ  
И БЕЗБЕДНОСНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

**Младен Бајагић, Саша Мијалковић**

НАДЗОР И КОНТРОЛА РАДА  
ОБАВЕШТАЈНО-БЕЗБЕДНОСНИХ УСТАНОВА ..... 119

**Зоран Милановић, Радован В. Радовановић**

ИНФОРМАЦИОНА БЕЗБЕДНОСТ КАО КЉУЧНИ  
ПРОБЛЕМ САВРЕМЕНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ ..... 135

**Дејан Бошковић, Александра Љуштина**

ЕКОЛОШКИ ПРОБЛЕМИ У УРБАНИМ СРЕДИНАМА И  
ЊИХОВ УТИЦАЈ НА УГРОЖАВАЊЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ..... 151

**Владимир Цветковић**

АНАЛИЗА ГЕОПРОСТОРНЕ И ВРЕМЕНСКЕ  
ДИСТРИБУЦИЈЕ КЛИМАТСКИХ КАТАСТРОФА..... 163

**Немања Маринковић, Маја Ружић**

ОДНОС СПОЉНОПОЛИТИЧКЕ И ОБАВЕШТАЈНЕ  
КОМПОНЕНТЕ БЕЗБЕДНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ..... 183

**Марија Мићовић**

ЗНАЧАЈ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА У ФУНКЦИЈИ  
ОЧУВАЊА БЕЗБЕДНОСТИ..... 197

**Марија Поповић**

ЉУДСКА БЕЗБЕДНОСТ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ: АНАЛИТИЧКИ  
ПРЕЦИЗАН КОНЦЕПТ ИЛИ ДЕО ПОЛИТИЧКОГ НАРАТИВА..... 207

## ПРЕДГОВОР

Зборник радова под насловом *Транзиција и економски криминал II* настао је као резултат реализације два интерна научноистраживачка пројекта Криминалистичко-полицијске академије у Београду:

- 1) пројекат под насловом *Транзиција и економски криминал*, који се реализује на основу одлуке Наставно-научног већа Академије 18 број 665/1 од 29.11.2011. године, а одобрен је од стране Министарства унутрашњих послова Републике Србије актом 01 бр. 2080/2011-2 од 28.02.2011. године.
- 2) пројекат под насловом *Национална безбедност Републике Србије и безбедносне интеграције*, који се реализује на основу одлуке Наставно-научног већа Академије 18 бр. 662/1 од 29.11.2011. године, а одобрен је од стране Министарства унутрашњих послова Републике Србије актом 01 бр. 2080/2011-2 од 28.02.2011. године.

У Београду,  
2014. године

Уредник  
проф. др Срђан Милашиновић



**Г део**  
**ТРАНЗИЦИЈА И ЕКОНОМСКИ КРИМИНАЛ**





# ПОРЕСКИ АКТИ И ПОРЕСКИ УПРАВНИ АКТИ<sup>1</sup>

**проф. др Мирко Кулић**  
*Привредна академија, Нови Сад*

**проф. др Горан Милошевић**  
*Криминалистичко-полицијска академија, Београд*

**Сажетак:** Порески поступак је дефинисан Законом о пореском поступку и пореској администрацији (ЗПППА). У оквиру овог поступка неопходно је донети низ пореских аката и пореских управних аката. У раду ће се анализирати порески акти и порески управни акти којим порески орган решава о појединачним правима и обавезама пореског дужника из порескоправног односа.

**Кључне речи:** порески акти, управни акти, порези, порески поступак, порско решење, порески закључак.

## 1. Појам пореског акта и пореског управног акта

**Порески акт** представља акт пореског органа којим се, применом пореских и других прописа, утврђују права и обавезе пореског дужника, или другог физичког, односно правног лица, или се предузима нека радња у пореском поступку. У пореске акте спадају: 1) пореско решење, 2) закључак, 3) налог за пореску контролу, 4) записник о пореској контроли, и 5) други акти којима се покреће, допуњује, мења или довршава нека радња у пореском поступку.

**Порески управни акт** представља акт којим порески орган у пореском поступку на конкретан случај примењује пореске и друге прописе у циљу утврђивања права и обавеза пореског дужника. Овај акт представља једнострану изјаву воље пореског органа у случајевима предвиђеним пореским законима. Њиме се ауторитативно одлучује о појединачним пореским стварима. Порески управни акт је конкретан акт и односи се на одређен случај. Један од услова да би акт пореског органа имао карактер пореског управног акта јесте да се њиме, у примени пореских прописа, стварају, мењају или укидају порескоправни односи, тј. да се њиме стварају, мењају или укидају права и обавезе

---

<sup>1</sup> Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом Транзиција и економски криминал. Пројекат се реализује на основу Одлуке Наставно-научног већа Академије 18 број 665/1 од 29.11.2011, а одобрен је од стране Министарства унутрашњих послова Републике Србије актом 01 бр. 2080/2011-2 од 28.02.2011.

пореских дужника, на које се тај акт односи. Порески управни акт је појединачан акт, што значи да се односи на одређеног пореског дужника, који је био странка у пореском поступку у коме је тај акт донет.

Порески управни акт доноси се у писменом облику. Остали порески акти доносе се у писменом облику када је то прописано законом или на захтев пореског дужника. Изузетно, овлашћено лице пореског органа може донети порески акт, који се доноси у писменом облику, у усменом облику и наредити његово извршење без одлагања, ако је угрожен поступак наплате или контроле пореза. Усмени порески акт мора се издати у писменом облику најкасније у року од три дана од дана његовог доношења.

**Уверења, односно друге исправе** (потврде и др.) која издаје порески орган не представљају пореске управне акте, већ јавне исправе (нпр. уверење о имовном стању). Пошто уверења имају снагу јавне исправе, то се, с обзиром на особине јавне исправе, садржина уверења сматра истинитом, док се супротно не докаже.

Порески орган издаје уверења и друге исправе о чињеницама о којима води службену евиденцију. Ове исправе се морају издавати сагласно подацима из службене евиденције и издају се странци на усмени захтев, по правилу, истог дана кад је странка затражила издавање уверења, односно друге исправе, а најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева. Ако порески орган одбије захтев за издавање уверења, односно друге исправе о чињеницама о којима води службену евиденцију, дужна је да о томе донесе решење. Ако порески орган у року од 15 дана од дана подношења захтева не изда уверење, односно другу исправу о чињеницама о којима води службену евиденцију, нити донесе и достави странци решење о одбијању захтева, странка може изјавити жалбу као да је захтев одбијен.

Ако странка, на основу доказа којима располаже, сматра да јој уверење, односно друга исправа о чињеницама о којима се води службена евиденција није издата у складу с подацима из те евиденције, може захтевати измену или издавање новог уверења, односно друге исправе. Порески орган је дужан да донесе решење, ако одбије захтев странке да јој измени или изда ново уверење, односно другу исправу. Ако у року од 15 дана од дана подношења захтева за измену или издавање новог уверења, односно друге исправе, то не буде учињено, странка може изјавити жалбу као да је њен захтев одбијен.

## **2. Врсте пореских управних аката**

Порески управни акт, којим порески орган решава о појединачним правима и обавезама пореског дужника из порескоправног односа, је: 1) пореско решење и 2) закључак.

### **2.1. Пореско решење**

#### *2.1.1. Појам пореског решења*

Пореско решење је најважнији порески акт. Оно представља акт којим се одлучује о предмету пореског поступка, односно њиме се решава конкретна пореска ствар. Пореско решење порески орган доноси на основу одлучних чињеница утврђених у пореском поступку. Пореско решење се доноси писмено. Изузетно, у случајевима

предвиђеним законом, пореско решење се може донети и усмено. Писмено пореско решење, како првостепено, тако и другостепено, садржи: увод, диспозитив (изреку), образложење, упутство о правном средству, назив организационе јединице пореског органа која га је донела, број и датум решења, потпис службеног лица, као и печат пореског органа. Ако се решење обрађује механографски, уместо потписа и печата може да садржи факсимил.

**Увод** пореског решења садржи: назив организационе јединице пореског органа која доноси решење, пропис о надлежности пореског органа да донесе такво решење, означање странке и њеног законског заступника или пуномоћника, ако га има, и кратко означање пореске ствари.

**Диспозитивом** се решава пореска ствар у целини и о свим захтевима странке о којима у току поступка није посебно решено. Диспозитив мора бити јасан и одређен, а ако је потребно, може се поделити и на више тачака. Диспозитивом се може решити и о трошковима поступка, ако их је било, одређујући њихов износ, ко је дужан да их плати и у ком року. Ако се у диспозитиву не решава о трошковима, навешће се да ће се о њима донети посебан закључак. Ако се решењем налаже извршење неке радње, у диспозитиву ће се одредити и рок у коме се та радња мора извршити. У диспозитиву се обавезно наводи да *жалба не одлаже извршење решења*.

Диспозитив решења пореског органа о утврђивању пореске обавезе садржи нарочито:

- 1) име и презиме обвезника;
- 2) врсту пореза;
- 3) пореску основицу;
- 4) стопу пореза;
- 5) утврђене пореске олакшице;
- 6) износ пореске обавезе, начин и рок плаћања, и
- 7) рачун на који се врши уплата пореске обавезе.

**Образложење** пореског решења садржи: утврђено чињенично стање, разлоге који су били одлучни при оцени доказа, разлоге због којих није уважен који од захтева странке, правне прописе и разлоге који, с обзиром на утврђено чињенично стање, упућују на решење какво је дато у диспозитиву. У образложењу се наводи пропис по коме жалба не одлаже извршење решења. У образложењу решења морају се образложити и закључци против којих није допуштена жалба. Могло би се рећи да се образложење састоји из чињеничног и правног дела. У чињеничном делу се наводе подаци у вези с чињеничним стањем, а у правном делу – одговарајуће одредбе материјално-правних пореских прописа.

**Упутством о правном средству** странка се обавештава да ли против пореског решења може изјавити жалбу или покренути управни спор. У првостепеном пореском решењу у упутству се наводи да се против тог решења може изјавити жалба, коме се жалба изјављује, у ком року, као и да се жалба може изјавити и у записник. У другостепеном пореском решењу у упутству се наводи да се против тог решења може покренути управни спор, да се тужба подноси Управном суду Србије и у ком року.

Кад је у пореском решењу дато погрешно упутство о правном средству, странка може поступити по важећим прописима или по упутству. Странка која поступи по по-

грешном упутству, не може због тога трпети штетне последице. Кад у решењу није дато никакво упутство или је упутство непотпуно, странка може поступити по важећим прописима, а може, у року од осам дана од дана достављања решења, тражити од пореског органа да га допуни. Кад је у првостепеном пореском решењу странка погрешно упућена да против тог решења жалба није допуштена или да се против њега може покренути управни спор, рок за жалбу тече од дана достављања решења суда којим је тужба одбачена као недопуштена, ако странка није пре тога поднела жалбу. Кад је у другостепеном пореском решењу странка погрешно упућена да се против тог решења може изјавити жалба, па је изјавила жалбу и због тога пропустила рок за покретање управног спора, тај рок јој тече од дана достављања решења којим је жалба одбачена, ако странка није пре тога покренула управни спор.

Упутство о правном средству, као посебан саставни део решења, ставља се после образложења, с леве стране. Пореско решење потписује службено лице које га доноси.

### *2.1.2. Рок за доношење пореског решења*

Кад се порески поступак покреће по захтеву странке, а пре доношења пореског решења, није потребно спроводити посебан испитни порески поступак, нити постоје други разлози због којих се не може донети решење без одлагања (решавање претходног питања и др.), порески орган је дужан да донесе решење и достави га странци што пре, а најдоцније у року од једног месеца од дана предаје уредног захтева, ако законом није одређен краћи рок. У осталим случајевима, кад се поступак покреће по захтеву странке, порески орган је дужан да донесе решење и достави га странци најдоцније у року од два месеца, ако законом није одређен краћи рок.

Ако порески орган не донесе пореско решење и не достави га странци у прописаном року („ћутање управе“), странка има право на жалбу као да је њен захтев одбијен.

### *2.1.3. Исправљање грешака у пореском решењу*

Порески орган, односно службено лице које је потписало пореско решење, може у свако време исправити грешке у именима или бројевима, писању или рачунању, као и друге очигледне нетачности у решењу или његовим овереним преписима. Овакве грешке решење чине неуредним. Неуредно решење може да садржи грешке које се односе на име странке. Тако, нпр., у решењу о утврђивању пореза на имовину може стајати да је обвезник пореза „Борисав Костић“, а правилно име пореског обвезника је „Борислав Коцић“. Грешке у решењу могу да се поткраду и када се наводе бројеви, па се, нпр., у решењу о утврђивању пореза наведе да је пореска обвеза утврђена у износу од 1.000.00,00 динара, а треба да стоји 100.000,00 динара.

Исправка грешке производи правно дејство од дана од кога производи правно дејство пореско решење које се исправља. О исправци се доноси закључак. Белешка о исправци уписује се у изворник решења, а ако је то могуће, и у све оверене преписе достављене странкама. Белешку потписује службено лице које је потписало закључак о исправци. Против закључка којим се већ донето решење исправља или којим се одбија предлог за исправљање, допуштена је жалба.

### 2.1.4. Правно дејство пореског решења

Битна особина пореског решења је у томе што оно изазива одређене правне последице. Њиме се стварају, мењају или укидају права и обавезе пореског дужника, који је био странка у пореском поступку. Другим речима, порески управни акт има одређена правна дејства у односу на странку у пореском поступку. Поред тога, порески управни акт има одређена правна дејства и у односу на порески орган. Ово значи да је порески управни акт обавезан како за пореског дужника – странку у пореском поступку, тако и за порески орган.<sup>2</sup> Према томе, порески дужник који је био странка у пореском поступку, дужан је да поступи по нарађењу садржаном у акту. У погледу момента од ког наступа обавезност пореског управног акта за пореског дужника, треба истаћи да таква обавезност наступа од момента када му је акт достављен на начин предвиђен законом.

### 2.2. Закључак

Закључак донет у пореском поступку представља порески управни акт којим се одлучује о појединачним питањима која се тичу пореског поступка, и која се као споредна појављују у вези са спровођењем поступка, а о којима се не одлучује решењем. Закључак доноси службено лице које врши ону радњу у пореском поступку при којој се појавило питање које је предмет закључка, ако законом није другачије одређено.

Ако се закључком налаже извршење неке радње, одређује се и рок у коме се та радња мора извршити. Закључак против кога се може изјавити жалба мора бити образложен и садржавати упуство о жалби.

## 3. Достављање пореских аката

Порески акти у писменом облику достављају се на начин уређен законом. Решење се мора доставити странци у оригиналу или у овереном препису. Порески акти сматрају се достављеним када се уруче пореском дужнику, његовом законском заступнику, пореском пуномоћнику или заступнику по службеној дужности. Потврду о извршеном достављању (**доставници**) потписују прималац и достављач. Прималац на доставници сам словима назначавача дан пријема. Ако је прималац неписмен или не може да се потпише, достављач на доставници назначавача његово име и дан предаје и ставља напомену зашто прималац није ставио свој потпис. Ако прималац одбије да потпише доставницу, достављач то бележи на доставници и исписује словима дан предаје пореског акта и сматра се да је тиме достављање уредно извршено. Ако је порески дужник физичко лице, односно предузетник, порески акти сматрају се достављеним и када се уруче пунолетном члану домаћинства или лицу запосленом код предузетника. У овом случају достављач на доставници назначавача и лице коме је писмено предато и однос тог лица према лицу коме је достављање требало извршити. Домаћинством се сматра заједница живота, привређивања и трошења остварених прихода.<sup>3</sup> Достављање се сма-

<sup>2</sup> G.Milošević, M.Kulić, Administrative dispute in tax matters, objavljeno u: *Zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa Dani Arčibalda Rajsa*, Volume – I, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013, str. 55-67.

<sup>3</sup> Г.Милошевић, Евазија пореза, *Наука – безбедност - полиција*, бр. 2/2006, Београд, стр. 61-77.

тра уредним и када наведена лица одбију да приме или потпишу пореске акте, ако лице које је вршило достављање о томе сачини службену белешку.

Ако достављање на наведене начине није могло бити извршено, сматра се извршеним када се порески акти пошаљу препорученом пошти преко поште или електронским путем преко имејла, на адресу пореског дужника унету у пријаву за регистрацију или у последњу пореску пријаву. Достава извршена на овај начин сматра се извршеном истеком трећег дана од дана предаје пореског акта пошти, односно даном наведеним у имејл повратници код слања пореског акта електронским путем.

Ако при достављању буде учињена грешка, сматраће се да је достављање извршено оног дана за који се утврди да је лице коме је порески акт намењен стварно добило тај акт. Ако је доставница нестала, достављање се може доказивати и другим средствима.

#### **4. Коначност, правоснажност и извршност пореских управних аката**

Одређивање коначности, правоснажности и извршности пореских управних аката уређено је Законом о пореском поступку и пореској администрацији, као и Законом о општем управном поступку<sup>4</sup>, који се у пореском поступку примењује супсидијерно (допунски).

Коначност пореског управног аката означава својство тог акта да се против њега не може изјавити жалба. Међутим, против коначног пореског управног акта може се покренути управни спор. Порески управни акт постаје коначан када је:

- против њега законом искључена могућност изјављивања жалбе
- рок за жалбу протекао (жалба није коришћена, или је неблаговремено поднета)
- жалба искоришћена.

Одредбом члана 34. став 3. ЗПППА прописано је опште правило да је против пореског решења донетог у првостепеном пореском поступку допуштена жалба. Жалба се може поднети и када по захтеву странке порески орган у прописаном року није донео пореско решење (такозвано „ћутање управе“). У Закону о порезу на доходак грађана<sup>5</sup> законодавац је у два случаја одступио од општег правила да се против пореског решења може изјавити жалба. У том смислу, жалба није допуштена против решења Пореске управе којим се изриче мера привремене забране обављања делатности у трајању до 30 дана, исплатиоцу прихода по основу естрадних програма забавне и народне музике и других забавних програма, на које се порез плаћа по одбитку, интерпретаторима, као и ауторима или носиоцима сродних права, ансамблима и оркестрима, имитаторима, илузионистима и другим извођачима, менаџерима и другим ангажованим лицима, ако:

- Пореској управи у прописаном року не поднесе пријаву за упис у Регистар исплатилаца прихода интерпретаторима (члан 108а. став 7. Закона о порезу на доходак) и

<sup>4</sup>„Сл. лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и „Сл. гласник РС“, бр. 30/2010.

<sup>5</sup>„Сл. гласник РС“, бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002 – др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 – испр., 31/2009, 44/2009 и 18/2010

- организује извођење естрадног програма забавне и народне музике или другог забавног програма, ангажовањем наведених лица без закљученог уговора, или ако Пореској управи у прописаном року не достави писмено обавештење о закљученим уговорима (члан 108а. став 10. Закона о порезу на доходак).

Ситуација је нешто другачија када је у питању могућност изјављивања жалбе против закључка донетог у пореском поступку. Наиме, одредбом члана 34. став 4. ЗПП-ПА прописано је да се против закључка донетог у пореском поступку може изјавити жалба, ако законом није друкчије прописано. У ЗПППА је одређено да није допуштена жалба против следећих закључака:

- о постављењу заступника по службеној дужности (члан 16. став 4.);
- по захтеву за продужење рока за подношење пореске пријаве (члан 39. став 4.);
- по захтеву за повраћај у пређашње стање, осим ако је захтев поднет због пропуштеног рока за жалбу на пореско решење (члан 53. став 6.);
- по приговору на процену пописаних ствари (члан 100. став 7.);
- по приговору на налог за теренску контролу (члан 124. став 6.);
- о мери привременог печатања пословног или складишног простора (члан 126. став 4.) и
- по захтеву за одлагање извршења пореског управног акта против којег је изјављена жалба (члан 147. став 3.).

Из наведеног произлази да су у пореском поступку коначни:

- првостепени порески управни акти против којих није допуштена жалба;
- првостепени порески управни акти, против којих је допуштена жалба, али против којих у прописаном року жалба није изјављена и
- другостепени порески управни акти, који су донети по изјављеним жалбама против првостепених пореских управних аката.

Правоснажност пореског управног аката означава својство тог акта да се против њега не може изјавити жалба нити покренути управни спор. Другим речима, правоснажност пореског управног акта настаје када је против њега без успеха била изјављена жалба у пореском поступку и кад је без успеха био вођен управни спор. Установа правоснажности у пореском поступку преузета је (преко управног поступка) из судских поступака (парничног и кривичног).

Порески управни акт може да стекне:

- формалну и
- материјалну правоснажност.

У смислу члана 13. ЗУП-а формално правоснажан је онај порески управни акт против кога се не може изјавити жалба, нити покренути управни спор. Према томе, да би порески управни акт био формално правоснажан, потребно је да буду испуњена следећа два услова: а) да је наступила коначност тог акта и б) да о законитости тог акта није могуће тужбом покренути управни спор: 1) зато што је управни спор у тој пореској ствари вођен, па је тужба као неоснована одбијена, или (2) је рок за подношење тужбе истекао (тужба није коришћена, или је неблагоприятно поднета). Порески управни акт може и само делимично постати правоснажан. Правоснажним пореским управним актом везана је не само странка, већ и порески орган који га је донео.

Материјалну правоснажност стиче онај порески управни акт који је постао формално правоснажан<sup>6</sup> (тј. против којег се не може изјавити жалба нити покренути управни спор) и којим је странка стекла одређена права, односно којим су јој одређене неке обавезе. Материјална правоснажност има за дејство да се порески орган који је донео правоснажни порески управни акт не може упуштати у поновно решавање те ствари. На овај начин штите се права странке која је она стекла правоснажним пореским управним актом, односно спречава се могућност повећавања обавеза, односно смањења права одређених таквим актом.

Материјалну правоснажност не стичу сви порески управни акти, већ само они којима је странка стекла неко право, или којима су странци одређене неке обавезе. То значи да материјалну правоснажност не могу да стекну негативни порески управни акти. Негативни су они порески управни акти у којима је садржана изјава воље пореског органа у том смислу да се одбија стварање промене у постојећим правним односима. Тако, на пример, не стиче материјалну правоснажност решење којим је пореском обвезнику одбијен захтев који је поднео на основу члана 37. Закона о акцизама<sup>7</sup> за повраћај плаћене акцизе коју није био дужан да плати, јер обвезник може по одбијању захтева да поново поднесе захтев за повраћај акцизе, који је порески орган код којег се води као порески обвезник дужан да решава.

На материјалну правоснажност пореског управног акта је, по правилу, без утицаја доношење новог пореског прописа који је у супротности с прописом на основу којег је донет правоснажни порески управни акт, као и измена таквог прописа. Према томе, нов порески пропис или измена постојећег прописа, по правилу, не може имати никаквог дејства на ситуацију створену правоснажним пореским управним актом. Ово због тога што нов пропис или измене постојећих прописа, по правилу, немају ретроактивно дејство, већ дејствују само за убудуће. Само изузетно, закону се може дати ретроактивно дејство, у ком случају се подвргавају ревизији и сви правоснажни порески управни акти. Али ово мора бити изричито наведено у закону.

Правоснажним не постају сви делови пореског управног акта, већ само диспозитив акта. Према томе, остали делови акта – образложење и упутство о правном леку – не могу постати правоснажни. Једна од значајнијих последица овог принципа састоји се у томе што решење претходног (прејудисионог) питања у пореском поступку, које је саставни део образложења пореског управног акта, не постаје правоснажно. Стога орган који је стварно и месно надлежан за решавање претходног питања, може то питање доцније решити на другачији начин него што је оно решено од стране пореског органа као претходно питање у правоснажном пореском управном акту.

Када порески управни акт постане правоснажан, о тој управној ствари се међу истим субјектима, по правилу, не би могао поново водити порески поступак. Тиме се постиже:

- обезбеђење правне сигурности и стабилности створених односа, чиме се отклања неизвесност у процесу остваривања закона и
- заштита права и правних интереса странака, као и заштита јавног интереса.

6 М.Кулић; Г. Милошевић, Однос кривичних дела пореске утаје и неуплаћивања пореза по одбитку у српском кривичном праву, *Правни анали*, број 2, Београд, 2011, стр. 321-343.

7 „Сл. гласник РС”, бр. 22/2001, 73/2001, 80/2002, 43/2003, 72/2003, 43/2004, 55/2004, 135/2004, 46/2005, 101/2005 – др. закон, 61/2007, 5/2009 и 31/2009.



Занемаривање правоснажности могло би да у порески поступак унесе осећање нестабилности и правне несигурности, што би несумњиво било од штете по правни поредак. Ово значи да се правоснажни порески управни акт више не може укидати, мењати или ништити. Међутим, од овог правила постоје извесни изузеци због тога што се може десити да и код коначних и правоснажних пореских решења постоје извесне неправилности лакшег или тежег степена. У циљу да се отклоне такве неправилности, предвиђени су ванредни правни лекови, под којима се подразумевају правна средства која омогућавају да се о пореским стварима, о којима је одлучено коначним или правоснажним пореским решењима поново расправља и решава ради отклањања евентуалних незаконитости и неправилности.

Порески управни акт се може извршити када постане извршан. Извршење представља такву процесуалну делатност, која има за циљ да се принудним путем, а на основу диспозитива пореског управног акта, успостави и доведе у сагласност чињенично стање са стањем које захтева правни поредак. Да би порески управни акт могао принудно да се изврши, потребно је да постане извршан. Порески управни акт постаје извршан:

- даном достављања пореском обвезнику, или
- истеком рока у коме је порески обвезник био дужан да изврши неку радњу, а он то није учинио.

Пореска решења која постају извршна даном достављања, на пример, су:

- којим Пореска управа установљава привремену меру ради обезбеђења наплате пореза који није доспео за наплату или који није утврђен, али је покренут поступак утврђивања или контроле, а постоји опасност да порески обвезник осујети, онемогући, односно учини неефикасном његову наплату (члан 66. став 2. ЗПППА);
- о принудној наплати пореза (члан 77. став 3. ЗПППА);
- о налагању мера у поступку установљавања залогe (члан 87. став 6. ЗПППА);
- којим Пореска управа установљава привремену меру обезбеђења наплате пореског потраживања забраном пореском обвезнику да новчане обавезе које има према трећим лицима измирује уговарањем промене поверилаца, односно дужника у одређеном облигационом односу (асигнација, цесија и др.), пребијањем (компензација) и на други начин у складу са законом (члан 87а. став 3. ЗПППА) и сл.

Чешћи је случај да порески управни акт постаје извршан истеком рока у коме је порески обвезник био дужан да изврши неку радњу, а он то није учинио. Тако, на пример, у смислу члан 40. Закона о порезима на имовину, порез на пренос апсолутних права плаћа се у року од 15 дана од дана достављања решења. Уколико порески обвезник у наведеном року не плати целокупан износ пореза који му је решењем утврђен, Пореска управа има право и обавезу да приступи принудном извршењу решења, јер ово решење постаје извршно даном истека рока у коме је обвезник био дужан да сам плати утврђени порез.

Жалба изјављена против пореског управног акта не одлаже његово извршење (члан 147. став 1. ЗПППА). Изузетно, другостепени порески орган може одложити извршење пореског управног акта против којег је изјављена жалба, ако порески обвезник документује да би плаћањем пореза или споредних пореских давања пре коначности побјаног акта претрпео битну економску штету.

Исто тако, ни поднета тужба за покретање управног спора против коначног пореског управног акта не одлаже извршење тог акта (члан 140. став 5. ЗПППА). Међутим, у смислу одредбе члана 24. став 2. и 3. Закона о управним споровима („Сл. гласник РС“, број 111/2009) Управни суд може да, по захтеву тужиоца, одложи извршење коначног пореског управног акта којим је мериторно одлучено у пореској ствари, до доношења судске одлуке, ако би извршење нанело тужиоцу штету која би се тешко могла надокнадити, а одлагање није противно јавном интересу, нити би се одлагањем нанела већа или ненадокнадива штета противној странци, односно заинтересованом лицу. Изузетно, странка из пореског поступка може тражити од Управног суда одлагање извршења управног акта и пре подношења тужбе: 1) у случају хитности и 2) када је изјављена жалба, а поступак по жалби није окончан.

## 5. Закључак

Порески управни акт представља акт којим порески орган у пореском поступку на конкретан случај примењује пореске и друге прописе у циљу утврђивања права и обавеза пореског дужника. Овај акт представља једнострану изјаву воље пореског органа у случајевима предвиђеним пореским законима. Порески управни акт је појединачан акт, што значи да се односи на одређеног пореског дужника, који је био странка у пореском поступку у коме је тај акт донет.

Порески управни акт, којим порески орган решава о појединачним правима и обавезама пореског дужника из порескоправног односа, је: 1) пореско решење и 2) закључак. Пореско решење представља акт којим се одлучује о предмету пореског поступка, односно њиме се решава конкретна пореска ствар. Закључак донет у пореском поступку представља порески управни акт којим се одлучује о појединачним питањима која се тичу пореског поступка, и која се као споредна појављују у вези са спровођењем поступка, а о којима се не одлучује решењем.

Порески управни акт се може извршити када постане извршан. Извршење представља такву процесуалну делатност, која има за циљ да се принудним путем, а на основу диспозитива пореског управног акта успостави и доведе у сагласност чињенично стање са стањем које захтева правни поредак. Да би порески управни акт могао принудно да се изврши, потребно је да постане извршан. Овај акт постаје извршан истеком рока у коме је порески дужник био дужан да изврши неку радњу, а он то није учинио. Жалба изјављена против пореског управног акта не одлаже његово извршење.

Извршност пореског управног акта треба разликовати од његове коначности и правоснажности. Под пореским управним актом коначним у пореском поступку подразумева се акт другостепеног пореског органа који је донет по изјављеној жалби. Ово значи да су сви другостепени порески управни акти коначни. Према томе, против коначног пореског управног акта се не може изјављивати жалба. Међутим, против оваког акта може се покренути управни спор.

Правоснажност пореског управног акта настаје када је против њега без успеха била изјављена жалба у управном поступку и кад је без успеха био вођен управни спор. То значи да се против правоснажног акта више не може изјавити жалба, нити водити управни спор.

## Литература

1. Кулић М., Милошевић Г.: Однос кривичних дела пореске утаје и неуплаћивања пореза по одбитку у српском кривичном праву, *Правни анали*, број 2, Београд, 2011.
2. Милошевић Г., Кулић М.: *Јавне финансије*, Београд, 2013.
3. Milošević G.; Kulić M.: Administrative dispute in tax matters, *Zbornik radova sa međunarodnog naučnog skupa Dani Arčibalda Rajsa*, Volume I, Београд, 2013.
4. Милошевић, Г.: Евазија пореза, *Наука – безбедност – полиција*, бр. 2/2006, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2006.
5. *Закон о порезима на имовину*, „Службени гласник РС“, број 26/01, „Службени лист СРЈ“, бр. 42/02 – одлука СУС и „Службени гласник РС“, бр. 80/02, 80/02 – др. закон, 135/04, 61/07 и 5/09.
6. *Закон о општем управном поступку*, „Службени лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и „Сл. гласник РС“, бр. 30/2010.
7. *Закон о порезу на доходак грађана*, „Сл. гласник РС“, бр. 24/2001, 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 62/2006, 65/2006 - испр., 31/2009, 44/2009 и 18/2010.
8. *Закон о акцизама*, „Сл. гласник РС“, бр. 22/2001, 73/2001, 80/2002, 43/2003, 72/2003, 43/2004, 55/2004, 135/2004, 46/2005, 101/2005 - др. закон, 61/2007, 5/2009 и 31/2009.
9. *Закон о пореском поступку и пореској администрацији*, „Сл. гласник РС“, бр. 80/2002, 84/2002 - испр., 23/2003 - испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - др. закон, 62/2006 - др. закон, 63/2006 - испр. др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 - испр., 93/2012, 47/2013, 108/2013 и 68/2014.

## TAX LAWS AND TAX ADMINISTRATION LAWS

**Summary:** The tax procedure has been defined by the Law on Tax Procedure and Tax Administration. It is necessary to pass a series of tax legal documents and tax administration legal documents within this procedure. The paper will analyze tax legal documents and tax administration legal documents used by tax authorities to decide on individual rights and obligations of a tax debtor related to tax legal relations.



# СОЦИО-ЕКОНОМСКИ КОНТЕКСТ ПРАВА НА ДОСТОЈАНСТВЕН РАД У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ<sup>1</sup>

**проф. др Љиљана Контић**

*Универзитет Унион, Факултет за правне и пословне студије, Нови Сад*

**проф. др Срђан Милашиновић**

*Криминалистичко-полицијска академија, Београд*

**Жељко Лазић**

*Безбедносно информативна агенција, Београд*

**Сажетак:** Међународна организација рада је кроз програме права на достојанствен рад у државама чланицама истакла значај достојанственог рада као кључног фактора економског и социјалног напретка. Предмет истраживања овог рада су улоге економске и пореске политике у функцији права на достојанствен рад запослених у Србији. Одрживи привредни раст захтева реоријентацију привреде од увоза и потрошње ка извозу и инвестицијама. Како би се постигао привредни раст и раст животног стандарда неопходно је развити продуктивно запошљавање. Достојанствен рад је најефективнији начин борбе против сиромаштва. На основу анализе социо-економског и правног контекста идентификоване су три стратегијске опције: Опција 1 – смањивање евазије пореза на доходак и развијање свести о пореској култури – осигурати већу пореску дисциплину пореских обвезника без промене пореске политике; Опција 2 – реформа државне управе – повећање ефикасности рада и капацитета постојећих институција; Опција 3 – усвајање новог модела раста у складу са конвергенцијом према друштву високог нивоа запослености и мањим сиромаштвом. Анализа идентификованих опција показала је најадекватнија Опција 3 – креирање новог модела раста чија је имплементација неопходна у процесу реализације стратегије „Европа 2020“ и добијања пуноправног чланства у Европској унији. Комплексност и новог модела потребно је операционализовати акционим плановима од стране релевантних актера процеса.

**Кључне речи:** социо-економски фактори, достојанствен рад, одржив привредни раст, економска политика, ЕУ, Србија.

---

<sup>1</sup> Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом *Транзиција и економски криминал*. Пројекат се реализује на основу Одлуке Наставно-научног већа Академије 18 број 665/1 од 29.11.2011, а одобрен је од стране Министарства унутрашњих послова Републике Србије актом 01 бр. 2080/2011-2 од 28.02.2011. године.

## 1. Увод

Достојанствен рад обухвата могућности које се пружају припадницима оба пола да остваре достојанствен и продуктиван рад у условима слободе, једнакости, сигурности и људског дигнитета. Конкретније, реч је о четири стратегијска циља: 1. слободи избора радног места, 2. основним принципима и правима на рад према међународним стандардима, 3. социјалној заштити и социјалној сигурности и 4. социјалном дијалогу. Међународна организација рада (енг. *International Labor Organization – ILO*) кроз програме права на достојанствен рад у државама чланицама определила је достојанствен рад као кључни фактор економског и социјалног напретка. Заједничким активностима државних институција у Србији, социјалних партнера и Међународне организације рада формулисан је Програм права на достојанствен рад у Србији 2008-2011<sup>2</sup>. Основни циљ био је промовисање достојанственог рада кохерентном политиком и њеном операционализацијом кроз сет приоритета и резултата. У Србији су усвојене следеће националне развојне стратегије: Стратегија смањења сиромаштва, Национални програм за интеграцију у Европску унију, Национална стратегија економског развоја (2006-2012) и Национална стратегија одрживог развоја (2008-2013).

Предмет истраживања овог рада су улоге економске и пореске политике у функцији права на достојанствен рад запослених у Србији. Економска политика се може дефинисати на различите начине. За потребе ове студије коришћена је следећа дефиниција: „Економска политика је свесна – циљна промена одређених економских величина да би се остварили неки унапред постављени економски циљеви. У ужем смислу, то је скуп инструмената, мера и механизма које предузима влада да би остварила економске циљеве какви су: раст друштвеног производа, ниска стопа инфлације, буџетска равнотежа. Основни субјекти економске политике су влада и централна банка.“<sup>3</sup>

Фискална политика је део економске политике чији су основни циљеви: раст друштвеног производа, стабилност цена и праведнија расподела дохотка. Фискална политика се састоји из буџетске политике и пореске политике, а њени инструменти су: ниво буџетске потрошње, ниво трансфера, аутономни порези и ниво пореских стопа.

## 2. Социо-економски фактори

2001. године Република Србија започела је програм структурних реформи кроз процесе институционализације, приватизације, либерализације тржишта и унапређења пословног окружења у циљу стварања тржишне економије. У претходној деценији привредни раст одвијао се у покушају владе да се оствари раст личне и јавне потрошње, са једне стране, као и да се, са друге стране, помоћу тржишних реформи, приватизацијом и приливом страних инвестиција креирају институционалне и материјалне претпоставке за одрживи развој.

Економска активност, мерена друштвеним бруто производом, повећавала се у периоду од 2001. до 2008. по просечној годишњој стопи од 4,9%. У 2009. години забележен је пад ГДП-а за 3,5%, а у наредне две године благи раст по просечној стопи од 1,44%<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> *International Labour Office. Decent Work Country Programme Serbia.* (Izvor: <http://www.ilo.org>)

<sup>3</sup> *Економски речник, Центар за издавачку делатност Економског факултета, Београд, 2006, стр. 146.*

<sup>4</sup> *Према подацима Народне банке Србије,* (Izvor: <http://www.nbs.rs>).

Емпиријски подаци показују да структурне реформе у основи доносе позитивне промене кључних макроекономских варијабли. Бољи резултати у спровођењу приватизације нису постигнути, јер је приватизација била сама себи циљ и спровођена је без обзира на последице<sup>5</sup>.

У Србији су остварени значајни приходи од приватизације који су углавном коришћени за буџетске потребе. У другим земљама средства од приватизације су искоришћена за реструктурирање предузећа и тиме су створене основе за одрживи раст индустријске производње.

У периоду од 2001. до марта 2014. године дошло је опадања броја запослених са 2.102.000 на 1.698.000<sup>6</sup>. Основни индикатори тржишта рада у Србији обухватају: структуру запослених лица према полу, облику својине (приватна својина, државна својина, друштвена својина), школској спреми (без основне школе, основна школа, средња школа, виша школа и висока стручна спрема). Карактеристике тржишта рада у Србији су дисбаланс понуде и тражње, неповољна старосна структура запослених, велике разлике између регионалних тржишта рада и ниска мобилност запослених<sup>7</sup>. Неравнотежа понуде и тражње резултат је неповољног обима и квалитета понуде рада. Конкретно, учешће високообразованих у активном становништву износи 14%, а повећава се и геп вештина чије ће се последице значајније осетити у наредној деценији.

Такође, у јавно сектору постоји предимензионираност у структури запослених уз релативну високу стопу неформалне запослености.

Основни индикатори тржишта рада у ЕУ-28 и компарације са српским тржиштем приказане су у Табели 1.

Компарација основних индикатора тржишта рада у ЕУ-28 и Србији

2013.	Стопа запослености (у %)	% учешће жена	Школска спрема	
			Основно и средње образовање	ВСС
ЕУ-28	64,1	58,8	51,5	81,7
Србија	36,3	29,2	94,31	5,69
<b>Разлика</b>	-27,8	-29,6	+42,81	-76,01

**Извори:** Еуростат 2013. и РЗС 2013

Пред Владом Србије се налази комплексан задатак да оствари конвергенцију са Европском унијом. Пре свега да повећа стопу запослености која је синтетички показатељ тржишта рада. Идентификована одступања тичу се недовољног учешћа жена, као и неповољне квалификационе структуре запослених у Србији.

Квалитативни подаци показују ставове запослених према култури рада. Циљ испитивања ставова је утврђивање могућности за иницирање друштвених промена. Резултати истраживања Кордић и Окановић<sup>8</sup> указују да су потенцијални агент промена запослени у приватним компанијама у страном власништву, запослени са факултетском дипломом и млади који имају проактивне радне вредности. Најмању вероватноћу да

5 Љ. Контић, Приватизација, *Зборник радова Србија 2000-2006, држава, друштво, привреда*, Институт за европске студије, Београд, 2007, стр. 149-170.

6 Према подацима Народне банке Србије (Извор: <http://www.nbs.rs>).

7 *Извештај Националне службе за запошљавање Србије за 2010. годину.*

8 Љ. Кордић; П. Окановић, *Ставови запослених са пуним радним временом о радној култури у Србији.*

постану агенти промена имају запослени у државном сектору, старији као и запослени са нижим степеном образовања.

Према резултатима студије *Посткризни модел привредног раста и развоја Србије 2011-2020* на формулисање економске политике утицаће следеће групе фактора<sup>9</sup>:

- 1) релативно висока стопа инфлације посматрана у међународним размерама,
- 2) неизвесност опоравка реалног сектора,
- 3) уколико се не спроведе реформа јавног сектора доћи ће до раста буџетског дефицита и јавног дуга,
- 4) раст спољног дуга и могућност сервисирања преузетих обавеза.

### 3. Правни контекст

Легислативу у области економске политике и фискалне политике у Републици Србији чини:

- 1) Закон о буџету Републике Србије за 2012. годину,
- 2) Стратегија и политика развоја индустрије Републике Србије од 2011. до 2020. године,
- 3) Меморандум о буџету и економској и фискалној политици за 2010. годину са пројекцијама за 2011. и 2012. годину,
- 4) Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ),
- 5) Закон о пореском поступку и пореској администрацији,
- 6) Закон о порезу на доходак грађана,
- 7) Усклађени динарски неопорезиви износи пореза на доходак грађана,
- 8) Закон о порезу на добит правних лица,
- 9) Закон о порезима на имовину,
- 10) Закон о доприносима за обавезно социјално осигурање,
- 11) Закон о акцизама,
- 12) Закон о порезима на употребу, држање и ношење добара,
- 13) Закон о порезу на премије неживотних осигурања,
- 14) Закон о буџетском систему.

Према резултатима студије о *Радним и социјалним правима у Републици Србији (2010)* може се закључити да највећи број проблема потиче из недостатка примене постојећег законодавства<sup>10</sup>. Од суштинског значаја за законски оквир у Србији је развој институција чији је делокруг рада примена и заштита социјалних права, као и имплементација праксе социјалног дијалога.

---

<sup>9</sup> *Посткризни модел привредног раста и развоја Србије 2011-2020*. Београд Август, 2010. (Извор: [www.fren.org.rs](http://www.fren.org.rs))

<sup>10</sup> Б.Лубарда, et al, *Заштита права у Републици Србији: два правна истраживања о процени нивоа усклађености домаћег законодавства и праксе са важећим међународним стандардима*. МПЦДЛ, Београд, 2010.



Анализа стања у домену права на достојанствен рад у Србији показала је да је један од кључних разлога неефикасне примене прописа огроман утицај политичких интереса на функционисање институција, слаба имплементација инспекцијског система, као и маргинализација улоге синдиката<sup>11</sup>.

Постигнути су значајни резултати у хармонизацији законодавства о пореском систему, као и увођењу законских прописа у сфери достојанственог рада (нпр. Закон о безбедности и здрављу на раду, о забрани злостављања, о равноправности полова, о забрани дискриминације и други), али је степен остваривања наведених права изузетно низак.

Значајан проблем представља избегавање плаћања пореза (евазија пореза). Евазија пореза зависи од већег броја фактора, као што су порески морал, образовна структура становништва, осећај припадности, стручност пореских органа и казнена политика. Порески морал у Србији је на изузетно ниском нивоу. Преовладава схватање да се избегавањем плаћања пореза нико не оштећује. Слаба пореска дисциплина условљава да Влада прописује релативно високе пореске стопе које негативно утичу на пореске обвезнике који уредно измирују своје обавезе.

На основу анализе социо-економског и правног контекста, поставља се следеће кључно питање: **Које мере економске и пореске политике треба формулисати и имплементирати да би се обезбедило право на достојанствен рад запослених у Србији?**

Основни субјекат који креира економску и пореску политику је влада и њена надлежна министарства. Одрживи привредни раст захтева реоријентацију привреде од увоза и потрошње ка извозу и инвестицијама. Како би се постигао привредни раст и раст животног стандарда, неопходно је развити продуктивно запошљавање. Достојанствен рад је најефективнији начин борбе против сиромаштва. Аргумент влада земаља у развоју да држава не може приуштити пристојне плате и боље услове рада због високих трошкова представља краткорочну оријентацију економских политика. Посматрано стратегијски, дугорочна добит од обезбеђивања достојанственог рада значајно превазилази краткорочне трошкове.

## 4. Опције

На основу анализе социо-економског и правног контекста идентификоване су следеће три опције:

**Опција 1. Смањивање евазије пореза на доходак и развијање свести о пореској култури** – осигурати већу пореску дисциплину пореских обвезника без промене пореске политике.

**Опција 2. Реформа државне управе** – повећање ефикасности рада и капацитета постојећих институција.

**Опција 3. Усвајање новог модела раста** у складу са конвергенцијом према друштву високог нивоа запослености и мањим сиромаштвом.

---

<sup>11</sup> *Достојанствен рад у Републици Србији: постављање једнакости и солидарности у средиште евроинтеграција*, (Извор: <http://www.cms.horus.be>).

## 5. Анализа опција

### 5.1. Анализа Опције 1

За наплату и контролу пореза на доходак грађана задужена је Пореска управа. Унапређење ефикасности контроле наплате могуће је спровести тако што ће се остале контролне функције које обавља Пореска управа поверити другим државним органима или путем обука постојећих запослених. Неопходно је и увођење информационих технологија, односно креирање и ажурирање базе података о пореским обвезницима.

Повећање броја контрола потребно је код послодаваца који пријављују зараду на нивоу минималне зараде у Републици Србији. Примена метода унакрсне процене вредности имовине и пријављеног дохотка код занимања као што су адвокати, рачуновође и лекари спречила би се евазија пореза унутар наведених делатности.

„Уколико би се ефикасном применом антиевазиционих мера стопа непријављивања дохотка спустила на ниво који постоји у другим транзиционим земљама, процењује се да би то, уз остале непромењене услове, довело до раста јавних прихода, тј. смањења фискалног дефицита 0,3–0,6 п.п. БДП-а (90–180 милиона евра) годишње“<sup>12</sup>.

Носиоци наведених активности су: Министарство финансија и Пореска управа.

Развијање свести о пореској култури представља процес промене менталних схема пореских обвезника. Неопходне су континуиране едукације свих пореских обвезника, али и запослених о значају плаћања пореза. Ове активности могу да обављају универзитети, институције цивилног друштва и синдикати.

### 5.2. Анализа Опције 2

Циљ реформе државне управе је повећање ефикасности рада и смањење буџетских оптерећења, а не смањење капацитета државних институција нити повећање броја лица зависних од социјалних давања из система.

Основно прилагођавање треба остварити преко релативног пада текуће јавне потрошње у односу на БДП, уз истовремену рекомпозицију јавних издатака. Главне компоненте јавне потрошње су плате у јавном сектору и пензије. Ако се пореске стопе не би мењале, импликација је да се текућа јавна потрошња мора значајно смањити како би се остварило фискално прилагођавање.

Претпоставимо смањење броја запослених у јавном сектору за 50.000 које обухвата све нивое државе, као и секторе државне управе, образовања и школства. Ово смањење би донело трајне нето уштеде од око 1% БДП-а и смањење текућих трошкова функционисања државе. Ефекат би се интензивирао уз смањење мреже државних институција. Ако се оствари замрзавање плата и пензија током наредне године, текући јавни расходи би се редуковали за око 60%. Релативно драматичне мере условиле би редукацију квалитета и доступности услуга, посебно смањење доступности права на социјалну заштиту. У следећим секторима смањење броја запослених има веће друштвено-економске штете од користи<sup>13</sup>:

---

12 С.Ранђеловића, Смањење евазије пореза на рад као инструмент фискалне консолидације? *Квартални монитор*, двоброј 25-26, 2011, стр. 89.

13 *Посткризни модел привредног раста и развоја Србије 2011-2020, op.cit.* стр. 18.

- у Пореској управи би смањење броја запослених и/или њихових зарада за директну последицу имало раст сиве економије;
- у државним здравственим институцијама би дошло до смањења квалитета услуга и повећања трошкова због одлива најкомпетентнијих здравствених радника у приватни сектор;
- смањење квалитета услуга у образовању имало би далекосежне последице на конкурентну способност Србије;
- смањење броја полицајаца и/или смањење њихових зарада имало би негативне последице по безбедност државе;
- смањење броја чиновника у државној управи условило би опадање квалитета регулативе, пролонгирање рокова добијања решења и раст корупције;
- редукација смањења субвенција за пољопривреду као директну консеквенцу имала би пад пољопривредне производње и смањење извоза ових производа.

Препорука је да се у областима школства, здравства, државне управе и пољопривредне производње уштеде остваре тако да се одржи квалитет услуга становништву. Постоје службе, сектори, установе и агенције које треба значајно редуковати или чак укинути. У осталим је неопходно јачење капацитета кроз улагање ресурса.

Принцип ефикасности примењен у јавном сектору означава повећање обима и квалитета услуга уз исте или ниже трошкове пружања услуга.

Кључне области реформе су децентрализација, професионализација и деполитизација, рационализација, координација јавних политика, контролних механизма, е-управа и модернизација државне управе<sup>14</sup>. Мишљење Европске комисије за 2010. годину је да је капацитет државне управе у Србији у основи добра, али је динамика реформи спора и неуједначена<sup>15</sup>. Како би се достигли европски стандарди, неопходно је усвојити принципе правне сигурности, владавине права, транспарентности, одговорности и ефикасности.

Дугорочно посматрано ефикасност се може повећати реформама пензионог система, образовања, здравства и унапређење буџетских процедура.

Актери спровођења наведених активности су: Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Министарство рада и социјалне политике, Министарство правде, Министарство економије и регионалног развоја, Министарство просвете и науке, као и Министарство здравља.

### 5.3. Анализа Опције 3

Основни циљ усвајања новог модела раста је реализација стратегије „Европа 2020“, односно стварање друштва високог нивоа запослености. Неопходно је остварити бржи раст БДП-а од просека ЕУ-28 уз исту или већу радну интензивност. У домену економске политике потребна је реформа пореза на доходак. Процена модела опорезивања врши се према критеријумима хоризонталне и вертикалне правичности,

<sup>14</sup>Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. Влада Републике Србије, (Извор: <http://www.drzavnauprava.gov.rs>)

<sup>15</sup>Извештај о напретку Србије за 2010. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету – Стратегија проширења и кључни изазови за 2010–2011. годину, Европска комисија, (Извор: <http://www.seio.gov.rs>).

ефикасности, трошкови примене, међународне конкурентности, утицај на тржиште рада и билансне издашности. Постојећи модел опорезивања дохотка физички лица у Србији је по својим карактеристикама мешовити и незадовољава већину претходно наведених критеријума. Спровођење пореске реформе може да се одвија по три могућа сценарија<sup>16</sup>:

- 1) увођење пропорцијалног опорезивања,
- 2) једноставнија опција дуалног опорезивања или
- 3) синтетички модел опорезивања дохотка физичких лица.

Нови модел раста доноси неопходност промена у домену институција и политика тржишта рада. У циљу обезбеђивања права на достојанствен рад, нужна је реформа Закона о раду која би обезбедила оптималан однос сигурности и флексибилности. Конкретно, повећање сигурности и већа флексибилност тржишта рада.

Имплементација социјалног дијалога у правцу изједначавања услова пословања у јавном и приватном сектору.

Демографско старење становништва захтева ефикаснији образовни систем као и повећање компетенција свих запослених. Да би се имплементирао нови модел раста и пребродили ризици у домену образовања, неопходна је синхронизација следећих националних стратегија:

- 1) Стратегије запошљавања,
- 2) Стратегије образовања и
- 3) Стратегије научно-технолошког развоја.

Актери спровођења наведених активности су: Влада Републике Србије и њена надлежна министарства (Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Министарство рада и социјалне политике, Министарство правде, Министарство економије и регионалног развоја, Министарство просвете и науке), синдикати и институције цивилног друштва.

## 6. Закључци и препоруке

Анализа идентификоване три опције показала је да је за стварања основе за продуктивно запошљавање и достојанствен рад, најадекватнија Опција 3 – креирање новог модела раста. Прво, наведена опција даје стратегијске резултате стварајући основу за одржив економски раст у Србији. Друго, њена имплементација је неопходна у процесу реализације стратегије „Европа 2020“ и добијања пуноправног чланства у Европској унији. Треће, комплексност и садржајност новог модела потребно је операционализовати акционим плановима од стране релевантних актера процеса.

---

<sup>16</sup> М. Арсић, et al, *Могући правци реформе пореза на доходак грађана у Пореска политика у Србији-поглед унапред*, USAID и FREN, Београд, 2010. стр. 39.

### **6.1. Препоруке представницима Европске уније**

Представници Европске Уније могу захтевати од власти Републике Србије следеће<sup>17</sup>:

- реформу Закона о раду као и измене и допуне Закона о безбедности и здрављу на раду,
- постављање целовитог система инспекцијског надзора и његова законска регулатива.
- стручно и професионално вођење свих државних органа, уместо селекције према политичко-партијским интересима.
- подршка професионализацији синдиката и обезбеђивање његове пуне партиципације у доношењу кључних одлука у сфери рада.

### **6.2. Препоруке представницима власти у Републици Србији**

- Усвајање новог модела опорезивања дохотка физичких лица како би се обезбедио одрживи раст.
- Извршити реформу Закона о раду и Закона о безбедности и здрављу на раду. Мере којима би се повећала сигурност запослених обухватају: аутоматске исплате доприноса на зараде за пензионо и социјално осигурање, обезбедити да се уговори о раду склапају са фактичким почетком рада запослених, повећати казне за несавесне послодавце.
- Спровести континуирану едукацију послодаваца о вишеструкој добити улагања у запослене.
- Инспекцијски надзор треба да буде континуиран, транспарентан и систематски свих послодаваца у Србији.
- Изменама и допунама прописа увести материјалну, кривичну и моралну индивидуалну одговорност менаџера и донете прописе спроводити доследно.
- Промоција радних вредности и позитивних ставова о раду је дугорочна активност.
- Имплементација социјалног дијалога у правцу изједначавања услова пословања у јавном и приватном сектору.
- Професионализација управљања кроз селекцију министара, представника власти, државне управе и агенција на основу њихових компетенција, а не припадности одређеној политичкој опцији.
- Синхронизација националних стратегија запошљавања, образовања и научнотехнолошког напретка.

### **6.3. Препоруке представницима синдиката и институцијама цивилног друштва**

- Синдикатима је потребан отклон од политичких странака и фокусирање деловања на наведене кључне аспекте рада и запошљавања.

---

<sup>17</sup> *Достојанствен рад у Републици Србији: постављање једнакости и солидарности у средиште евроинтеграција.*

- С обзиром на релативно велик број синдиката потребно је њихово уједињавање.
- Промоција радних вредности и позитивних ставова према раду.
- Континуирана и систематска едукација запослених о њиховим правима и механизмима заштите.
- Обезбеђивање бесплатне правне помоћи запосленима.
- У случају повреда права запослених, покретати радне спорове.
- Сарадња са Агенцијом за мирно решавање спорова и Инспекцијом рада.
- Спроводи континуирану едукацију послодаваца о важности људских ресурса (укључивање Уније послодаваца, факултета из области друштвених наука, институција цивилног друштва).
- Успоставити конструктивну сарадњу између синдиката и институција које се баве проблемима рада, социјалним питањима и запошљавањем.

## Литература

1. Арсић, М. и сарадници, Могући правци реформе пореза на доходак грађана, *Пореска политика у Србији-поглед унапред*, USAID и FREN, Београд, 2010.
2. *Достојанствен рад у Републици Србији: постављање једнакости и солидарности у средиште евроинтеграција*, (Извор: [http://www.cms.horus.be/files/99931/.../35\\_Serbia\\_Decent%20Work\\_Serbian.pdf](http://www.cms.horus.be/files/99931/.../35_Serbia_Decent%20Work_Serbian.pdf)).
3. *Економски речник*, Центар за издавачку делатност Економског факултета, Београд, 2006.
4. Eurostat, European Union Employment Statistics (Извор: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Employment\\_statistics#Further\\_Eurostat\\_information](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Employment_statistics#Further_Eurostat_information)), 2011.
5. Европска комисија, Извештај о напретку Србије за 2010. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету – Стратегија проширења и кључни изазови за 2010–2011. годину. (Извор:[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/izvestaji/izestaj\\_o\\_napretku\\_srbije\\_2010\\_sa\\_%20aneksom](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/izvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom))
6. International Labour Office. Decent Work Country Programme Serbia, (Извор: [http://www.ilo.org/budapest/what-we-do/decent-work-country-programmes/WCMS\\_167662/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/budapest/what-we-do/decent-work-country-programmes/WCMS_167662/lang--en/index.htm)).
7. *Извештај Националне службе за запошљавање Србије за 2010. годину*.
8. Контић, Љ. Приватизација, *Зборник радова Србија 2000-2006*, држава, друштво, привреда, Институт за европске студије, Београд, 2007.
9. Кордић, Љ.; Окановић, П., *Ставови запослених са пуним радним временом о радној култури у Србији*.
10. Лубарда, Б. и сарадници, *Заштита права у Републици Србији: два правна истраживања о процени нивоа усклађености домаћег законодавства и праксе са важећим међународним стандардима*, Београд, МПЦДЛ, 2010.

11. Министарство финансија. Билтен јавних финансија. Децембар 2011 Београд, Фебруар 2012.
12. Народна банка Србије, (Извор: [http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latini-ca/80/realni\\_sektor/SBRS05.xls](http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latini-ca/80/realni_sektor/SBRS05.xls)).
13. Петак, З., Компаративне јавне политике: могу ли се успоређивати резултати дјеловања влада? *Политичка мисао*, Vol. XXXIX, Београд, 2002.
14. Посткризни модел привредног раста и развоја Србије 2011-2020. Београд Август, 2010. (Извор: [www.fren.org.rs](http://www.fren.org.rs)).
15. Ранђеловић, С., Смањење евазије пореза на рад као инструмент фискалне консолидације? *Квартални мониторинг двоброј*, 2011.
16. *Статистички годишњак Републике Србије 2011*, Републички завод за статистику, Београд, 2011.
17. Вејновић, Д., Теорија транзиције и друштвена криза. *Социолошки преглед*, Vol. XXXVIII, 2004.
18. Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. Влада Републике Србије, (Извор: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/article.php?id=1923>).

## SOCIO-ECONOMIC CONTEXT OF THE RIGHT TO DECENT WORK IN THE REPUBLIC OF SERBIA

**Summary:** The International Labour Organization, through the programs related to the right to decent work in the Member States, stressed the importance of decent work as a key factor of economic and social progress. The research subject of this paper is the role of economic and tax policy as an asset of the right to decent work of employees in Serbia. Sustainable economic growth requires re-orientation of economy from import and consumption towards export and investment. In order to achieve economic growth and increase in living standard, it is necessary to develop productive employment. Decent work is the most effective way to fight poverty. Based on the analysis of socio-economic and legal context, three strategic options were identified: Option 1. Reduction of income tax evasion and raising awareness about the tax culture – ensuring greater fiscal discipline of taxpayers without changing tax policy; Option 2. The reform of public administration – increasing work efficiency and capacity of existing institutions; Option 3. Adoption of the new growth model in accordance with convergence towards the society with high levels of employment and lower poverty rate. The analysis of identified options indicated that the most appropriate option is Option 3 – creating a new growth model whose implementation is necessary in the process of implementation of the strategy "Europe 2020" and in obtaining full membership in the European Union. The complexity of the new model should be operationalized through the action plans by relevant stakeholders of the process.





# ИСТОРИЈСКА ГЕНЕЗА ПОЈАВЕ ЕКОНОМСКОГ КРИМИНАЛА, СПОЈ СТАРОГ И НОВОГ

доц. др Александар Чудан<sup>1</sup>

*Криминалистичко-полицијска академија Београд*

Љиљана Фијат<sup>2</sup>

*Војвођанска банка а.д., Нови Сад*

Душан Михајловић<sup>3</sup>

*Биро за међународну сарадњу и европске интеграције  
Министарство унутрашњих послова Републике Србије*

**Сажетак:** Предмет изучавања различитих облика економских деструкција у економској историји стално се обогаћивао паралелно са повећањем различитих материјала за анализирање. У историјском човеку подједнако је заступљено и стваралачко и рушилачко. Криминал не би била тако стара, ни тако тешко искоренива појава да није тесно повезана са људском природом. Забранили оно што произилази из природе човека, по правилу проузрокује мноштво непријатности, а не ретко и теже последице.

Друштвени значај истраживања дефинише се кроз значај развоја друштвене реакције према економском криминалу, као друштвено опасној појави и то тако што пратимо и истражујемо историјску генезу чиме можемо пружити одговарајући допринос научном сазнању а преко њега много тога пружило и савременој пракси. Расположиви фонд научног сазнања са историјског и еволуционог аспекта не располаже са системским и конкретним истраживањем овог проблема, оваквом научно-теоријском методологијом, те ће се у будућим истраживањима уважавати ранија цивилизацијска искуства када су економски криминал и новчане деструкције у питању.

**Кључне речи:** економски криминал, историјска генеза, економске деструкције.

---

1 E-mail: aleksandar.cudan@kpa.edu.rs

2 E-mail: drfijat.ljiljana@gmail.com

3 E-mail: dusan.mihajlovic@mup.gov.rs

## 1. Увод

У историји економског криминалитета нема много елемената који би поткрепили линеарно гледање на прошлост, а поготово оно које се темељи на поставци да знања и искуства стечена у једној епохи могу да служе као оријентација за боље управљање у наредној. О онима, који у тим питањима дају путоказ другима, историја каже још мање. Мишљење људи према економији<sup>4</sup>, новцу и криминалу пролазе кроз дуге цикличне мене. Међу историчарима већ одавно влада пракса да, осим у најтананијим скрившћима свога веровања, имају заправо слабо мишљење о вредности поука историје. У економској историји време је основна методолошка категорија и проблеми се посматрају кроз време. Време се схвата као континуум, као непрекидан ток, у складу са Аристотеловом дефиницијом „Време је број у покрету“.<sup>5</sup>

Еволуционе промјене које је носило историјско вријеме са собом неминовно су утицале и на облике и видове испољавања криминалитета, обзиром да се ради о вишедимензионалној социјалној девијацији које има своја општа, посебна и појединачна изворишта. Криминалитет представља укупност свих злочина у одређеном времену и простору који, као друштвено негативна појава, прати људско друштво кроз све епохе његовог развоја. Са развојем друштва мењају се облици и видови испољавања криминалног деловања. На данашњем степену развоја људског друштва економски криминал се појављује са сасвим новим нивоом друштвене опасности, а његови носиоци имају тенденцију да стичу економску, финансијску и политичку моћ.

Сви облици економског криминала, без обзира на специфичне карактеристике нису независни и ван утицаја историјских, друштвених односа и њихових промена, посебно у политичкој и економској сфери живота. Организација будућности ће бити истински глобална. Она ће се, физички или електронским путем, преселити тамо где је добит највећа, а регулативе има најмање. Глобалне компаније више не осећају потребу за подржавање националних тежњи земаља из којих потичу. На овај начин може се сажети визија легалног пословања, чему тежи незаконити бизнис. Осврт на појаве незаконитих облика новчаних послова у светској прошлости и сличних, или идентичних појава у нашој пракси, омогућава да се проблем сагледа у једној конкретной, опипљивој перспективи и да се разазна димензија угрожавања монетарне и новчане сфере. Научна и домаћа литература у области финансијских деструкција доста је оскудна, па је са правом указано да су научна и стручна истраживања овог питања како у нас, тако и у свету, исувише скромна у односу на значај проблема.

Актери економског криминала и носиоци нелегалних облика коришћења новца, много брже, боље и потпуније користе благодети глобализације, него што су то учиниле организоване институције.

---

<sup>4</sup> Економија је реч грчког порекла и потиче од речи *Oikos*, у значењу кућа, дом и *Nomos*, у значењу закон. На тај начин, реч економија значи закон куће. У чистом историјском смислу економија обухвата, осим производње, још и друге економске активности: расподелу, размену и производњу.

<sup>5</sup> Љиљана Стојановић „Економска историја света до 16. века“, Мегатренд 2005., Београд, стр. 25.

## 2. Појам економског криминала

Савремена проблематика криминалитета у друштву и економији наше земље је толико комплексна, проблеми су толико разноврсни и бројни, да у једном излагању не би било могуће ни да их само набројимо, а поготово не да о свакоме пружимо системску анализу. Ако се томе дода и неопходност да поред оних понашања која су инкриминирана на овом месту говоримо и о бројним друштвено негативним, односно друштвено штетним и опасним појавама, о којима у оквиру проблематике економског криминалитета морамо да говоримо, онда је претходна констатација још очигледнија. Економски криминалитет није нова појава, нити је само правна категорија већ, у првом реду, друштвена појава која има многа својства, а међу њима и правно обилежје које се мора узимати у обзир и респектовати приликом његовог одређивања.

Међу најзанчајније групе проблема у области економског криминалитета сматрамо да би требало издвојити и на овом месту назначити следећим:

- Дилеме о дефинисању, односно јасног утврђивања појма економског криминала, што нам очигледно недостаје, а што има врло озбиљне импликације на утврђивање политике, стратегије и превенције у овој области;
- Један од проблема се односи на саму феноменологију економског криминалитета, односно да се дефинишу најновији облици овог вида криминалитета;
- Трећа област проблема требало би да обухвати питање обима и структуре економског криминалитета у нашој земљи;
- Утврдити основне карактеристике економског криминалитета;
- Значајно поље за деловање, претпоставља утврђивање стратегије сузбијања економског криминалитета, је и питање етиолошких фактора;
- Да се утврде основни стратегијски правци.

Ако под дефиницијом подразумевамо „логички поступак којим се одређује односно утврђује садржај неког појма“<sup>6</sup>, или „исказ којим се одређује садржај неког појма“<sup>7</sup>, а под појмом „мисао о бити онога што мислимо, односно мисао о битним карактеристикама онога што мислимо“<sup>8</sup>, или истоветним елементима искуства које константно везујемо, онда под дефиницијом појма економски криминалитет морамо подразумевати такав логички поступак, који ће нас довести до исказа у којем ће се изразити битни елементи и карактеристике овог појма. Може се рећи да је свака дефиниција појма, његово опште одређење у својој основи и класификација, груписање и повезивање других сродних појмова, јер се његово генерално објашњавање остварује преко других појмова. Из тих разлога свака дефиниција – конвенција (*consensus*), договор.<sup>9</sup>

Економски криминал, као интегрални део криминалитета заслужује посебну пажњу стручне јавности, иако се не ради о појави новијег датума а још је мање појава која прати само савремена друштва и државу. Поједини облици деликата, које данас називамо економским деликтима постојали су и егзистирали су још у најстаријим цивилизацијама и у свим периодима људске историје. Наравно, разуме се да су се називи, облици и форме казано правног – реаговања били различити у појединим земљама.

6 Филозофски речник, стр. 73.

7 М. Марковић, Логика, стр. 28.

8 Г. Петровић, Логика, стр. 23.

9 Станко Пихлер, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, стр. 43.

Природно је да треба настојати да се створи дефиниција појма економски криминалитет која би била што прихватљивија, из простог разлога да би се боље споразумевало, једноставније комуницирало поводом расправљања о овом деликтном понашању.

Садржај појма економског криминалитета није статичан и не може једном дефинисати појам да важи за сва времена, што је и сасвим логично с обзиром на динамичност и прилагодљивост поменутог феномена.<sup>10</sup>

### 3. Историјска генеза појаве

Са великим степеном сигурности се може констатовати да криминалитет постоји онолико колико и људска цивилизација. Од самог почетка постојала је потреба да се друштво, као и сам појединац заштити од негативног утицаја поменуте појаве. С обзиром да је криминалитет у својој еволуцији и за свако друштво, неvezано за његово друштвено-политичко уређење и степен развоја представљао велики и тешко решиви проблем, постојало је перманентно интересовање историчара, филозофа, мислилаца, правника, економиста, криминолога и других експерата из различитих научних области за овај феномен.<sup>11</sup>

Криминологија је друштвена наука која изучава социолошке и биопсихолошке аспекте криминалног понашања са циљем да разјасни његову етиологију, као и социјалну реакцију коју ово понашање проузрокује. Социјална реакција укључује и кривичну реакцију и односи се на механизме социјалне контроле. Ова два елемента; понашање и социјална реакција, који су садржани у овој дефиницији, чине криминологију.<sup>12</sup> Криминологија као научна дисциплина трпи утицај нормативног контекста оних типова друштва у којима се историјски развија. Улога самог криминолога и практичара на сузбијању овог феномена мења се у зависности од тога. Увек је епицентру исти човек, који ствара своју културу, друштво и економију, а у исто време ствара и њега самог. Од Адама који је појео јабуку упркос божанској забрани до високософистицираног економског криминалитета, управо ову сферу забрана, девијантног понашања, злочина, правде и криминолог сматра својим. Подручје бескрајног рада уз примену богате и племените визије, а понекад и храбрости.

Као изразито негативна друштвена појава, одавно изазива оправдану пажњу и интересовање најшире јавности, а почетком новог миленијума нарочито. Како би се сви превентивни и репресивни субјекти могли ефикасно укључити у борбу против свих негативних појава и криминалне делатности, неопходно је да познају економски криминал, појам, а поготово историјску генезу ове појаве од најстаријих дана цивилизације. Заповест „не убиј“ можемо пронаћи у свим филозофијама и религијама, свим епохама. Ипак, људи су убијали у свим временима. Теоретичари често заступају тезу да се савремени криминалитет садржи и мање од десет процената насилничког криминалитета, а остатак се дели између лакших имовинских дела, преваре и лакших и тежих деликата из области економског криминалитета, узимајући у обзир ту и ораганизовани криминалитет. Историјска генеза економског криминала потврђује тезу да се нове области људске делатности на свим пољима умножавају и да ће убрзо постати погодне за стварање растућег броја активноси са обележјем економских деликата.

10 Мићо Бошковић, „Привредна криминалистика, Универзитет Синергија“ Бања Лука 2009., стр.13.

11 Светлана Ристановић, „Основна теоретска објашњења криминалитета“, Безбедност 4/06, 2006., Београд, стр. 554.

12 Денис Сабо, „Од антропологије до компаративне криминологије“, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 26, ISBN 978-86-7630-221-5

У најранијем периоду реакција је била скоро инстинктивна, па затим емоционална и врло често су брутално санкционисали прве облике економског криминала. Са настанком савремене државе, друштвена реакција на неприхватљива понашања добија адекватан одговор у виду правно уређених норми. Временом изједначиле су се активности неколико група субјеката, од којих једни доносе правне норме, други их примењују, излажу прогону, или им изричу санкције.

Ахеолошки налази из најстаријих етапа развоја египатске цивилизације откривају прве писане трагове о појави економских деструкција. Парадоксално звучи писани фараонов савет свом наследнику „Учини своје службенике богатим, да би испуњавали твоје законе. Некоме ко је приватно богат није потребно да постане непослушан.“<sup>13</sup> Можда се овим наслућује и прва антикорупцијска стратегија. У једном од писаних извора наводи се исказ храмског баштована Кара, 1100 година п.н.е., којим признаје високом свештенику бога Амона да је са довратка позлаћених храмских врата скинуо пет кита<sup>14</sup> злата, те их је заменио за вола. Египатска цивилизација, како би описала нарочит феномен као што је понуда-мито говорила је и користила термин „фега“.

На Блиском истоку се настанак банака везује за период од око 3.400 до 3.200 година п.н.е. и то се везује за религијске обреде и веровања, тако да су храмови били први оснивачи банака. У моћној цивилизацији Вавилона, близу града Урка, данашњег Варка, саграђена је прва банкарска зграда у виду храма. У сваком случају, дошло је до огромног гомилања кредитних средстава путем једне чудне акумулације засноване на религијским основама. Сматра се да су свештеници Црвеног храма Урука били први позајмљивачи пољопривредних производа, односно први банкари света, најчешће житарица по заленашким условима. Стални део прихода свештеничке касе чиниле су, без сумње, понуде или дарови. У древном светилишту у Шилу, приликом приношења жртве, свештеници су имали право на све што су могли набести на трокраке виљушке.

Вавилон, синоним хаоса и корупције, који су Сумери основали више од две хиљаде година п.н.е. на левој страни Еуфрата, много векова био је један од највећих градова древног света, нарочито за владавине Хамурабија (1792-1750. год. п.н.е.). Хамбуријев законик представља најзначајнији и најбољи сачувани закон древне Месопотамије и представља правни акт једне моћне империје. Предметни законик садржи 282 кратка члана, а систем кажњавања је био врло строг. Смртна казна предвиђена је у 34 случаја, а извршава се дављењем, спаљивањем, набијањем на колац, а предвиђене су и казне сакаћењем и састојале се у ломљењу руке, чупању језика, сечењу ува и избијању ока. Законик прописује и предвиђа казне за кршење и злоупотребу јавне и судске власти. Чланом 5 осуђује судију који преиначи већ донету, потписану и запечаћену пресуду, на губитак положаја и имовинску казну у двадесетоструком износу вредности парнице.<sup>15</sup> Математичке вежбе из хамурабијевог доба указују да се за дугорочне зајмове наплаћивало нешто као камата на камату. Пророк пропаст Вавилона описује на следећи начин: „Тлачили су сиромашне и стављали их на милост моћника. У граду је владало угњетавање и примало се мито“.

<sup>13</sup> Тадашњи култ мртвих подразумевао је да већина богатстава које је покојник сакупио за живота буде полагана заједно са њим, или коришћена за изградњу саме гробнице. На тај начин ограничено је гомилање богатства током генерација. Појавом пљачкаша гробова богатство је поново враћено у привредне токове. Имовина је наследницима била тиме неприступачна.

<sup>14</sup> Једна кита злата одговара тежини од 9,1 грама злата.

<sup>15</sup> Хамбуријев законик је пронађен 1902. год. у Иранском граду Сузи, престоници старог Елема где га је као ратни плен однео елемећански краљ. Текст је исписан обострано на стели од црног диолита високој 2,62 метра и примењивао се на територији целе Месопотамије, чак и после хамбуријеве смрти када се царство распало. Француски археолози на челу са Jean – Jacques Morgan су пронашли законик и пренели стелу у Париз где се и данас чува у музеју Лувр.

У децембру 1997. године је објављено да је холандски тим археолога нашао у Раки, на територији Сирије око 150 плочица са текстом на клинастом писму који упућује да је овај археолошки локалитет био административни центар асирске цивилизације почев од ВИИИ века п.н.е. Пронађена је посебна архива, која, можда, одговара савременом “Министарству унутрашњих послова” са подацима, како су запослени примали мито, укључујући имена високих службеника и име асирске принцезе.

Иновацију новца Херодот приписује краљевима Лидије, те можемо утврдити да је први новац искован у првој половини VIII века пре наше ере.<sup>16</sup> Прва појава новца у свом пуном значењу са својим функцијама, па самим тим и криминалом у античком добу се везује за лидијског кнеза Креза<sup>17</sup>, који је владао у Фригији у VIII веку п.н.е. Кнез Крез око 595 година п.н.е. - око 546 године п.н.е. који је владао од 560 године п.н.е. Познат као најбогатији човек античког доба, пустио је у оптицај мале металне полу-ге, полузлатне и полусребрне, које су биле исковане у државној печатници. Његов новац преседес, на ком су били утиснути знаци лава и бика, убрзо је почео да опслужује привреду овог подручја, а служио је и самом кнезу за лично богаћење. За мит о Крезовом немерљивом богатству постарао се лидијски изум „новац“. Крезово богатство састојало се од различитих материјалних добара, а највише је имао злата које је добијао из златоносне реке Паткол.

Проблем и пракса фалсификовања новца је, као што историја показује, уз мања или већа одступања, увек су присутна у савременој економији и друштву. Стога му нико не може оспорити озбиљност, актуелност и опасност за монетарну сферу и монетарну политику једне земље. Фалсификовање новца представља стари проналазак. Као први познати пример фалсификовања кованог новца наводи се Поликрат, тиранин Самоса који је већ 540. год. пре нове ере подвалио Спартанцима новацем направљеним од лажног злата. Због задовољења финансијских потреба владара, држава је фалсификовала ковани новац кварењем, односно издавала је новац мање тежине или мање финоће него што је било првобитно предвиђено. Током владавине цара Аурелија базични сребрењак је садржао 95% бакра да би се овај однос на послетку смањио на 2%.<sup>18</sup> Слична пракса дешавала се и на нашим просторима. Током владавине краља Душана од 1330-1340. год. српски динар изгубио је четвртину своје вредности. Тада се више није радило о колебању ковничке стопе, него о намерном смањивању тежине новца и значајној промени ковничке стопе. Војни расходи су били узрок пада тежине националне монете. Неки владари су се оправдано одупирали опадању квалитета новца, јер су схватили да је то подвала којој је успех краткотрајан.<sup>19</sup> Први забележени фалсификат новца на нашим просторима помиње се у писму краља Милутина општини дубровачкој 1320. године.<sup>20</sup>

16 Херодот, I књига, Сlio.

17 Крез се радовао богатству онолико година колико рука броји прстију. Изгубио је своје краљевство у рату са Персијом 546. год. п.н.е. Крез из Лидије, као и Милећани доживео је горку судбину: завист из суседног царства и то у рату који је сам започео. Поразио га је Персијски краљ Кир II.

18 Norman Angell, "The Story of Money", New York A Stokes Co str. 116.

19 Што се тиче наше земље, њена старија па и новија историја, нуди нам доста података који се односе на фалсификовање новца. Употреба новца на нашим просторима почиње у трећем веку пре нове ере доласком Келта. Први писани траг о правном санкционисању фалсификовања новца наилазимо 1348. год. у Законику цара Душана чл. 169 којим је пре шест и по векова у немањићкој држави уведена смртна казна за тајно ковање новца.

20 Дубровчани су Немањићима плаћали Димитровски данак још од времена краља Владислава. Исти данак краљу Милутину платили су фалсификатима. Срби су подвалу открили, тек када искусни трговци нису хтели да приме новац за робу.

Каутилија, познат такође као Чанакија и као министар индијског краља Чандрагута Маурије у IV веку п.н.е., написао је врло занимљиву књигу о умећу владања под насловом „Арташастра“, што би у слободном преводу означавало „поука о материјалном богатству“. За научну јавност откивена је и угледала светлост дана 1905. године, а између осталог, бави се вечним феноменом корупције. Каутилија је био заговорник тезе да онај ко влада, мора користити сва средства за постизање сопствених циљева, док строге норме и поштење у основи вреде само за поданике. Међу изрекама тадашњег министра индијског краља најпознатија је она која се односи на тешкоћу доказивања новчане непоштености државног службеника. Историчари га сматрају као најпрепознатљивијег заговорника политичког реализма.

Кинески древни филозоф Чуанг Цу је у свом делу написао: „Укради иглу и бићеш обешен као злочинац; укради краљевство и постаћеш владар“. У Кини у VI веку п.н.е Конфучије је увек истицао моралне обавезе владара и поучавао да владари имају обавезу да кажњавају министре ако прекрше своје дужности. У својој бескрајној мудрости, оставио нам је у наслеђе изреку: „Ко жели другоме донети добро, већ је осигурао и властито“.

Године 447. п.н.е. грчки полиси су уплаћивали Атини одређене своте новца, као чланице угледног Поморског савеза. Шесто талента годишње сливало се у благајну војног савеза. Када је закључен мир са Персијом 449. год. п.н.е. и отклоњена свака опасност из тог правца, требало је да се средства врате, или преусмере за заштиту од растуће претње Спарте. Перикле, око 500-429. п.н.е., атински демократа са неограниченим овлашћењима, није показао интересовање ни за једно, ни за друго. Тако је новац из благајне уложио у изградњу храма на Акропољу. Висока култура је цветала, али је наредни рат против Спарте изгубљен. Периклов финансијски трик подсећао је помало на махинације-криминал и отицање новца сумњивим токовима када се све урушило. Све тада створене вредности које ће трајати хиљадама година, биле су слаба утеха ондашњим члановима савеза.<sup>21</sup>

Историја економских деструкција бележи Марка Лицинија Краса око 115–53 година п.н.е., као једну од највештијих и најбезобзирнијих личности.<sup>22</sup> У својој епохи важио је за трећег најбогатијег човека у Републици Риму, после Цезара и Помпеја. Осим класичних извора богаћења за то доба, Крас је потенцирао и довео до савршенства два сасвим необична и несвакидашња извора: проскрипцију и ватрогасну делатност. Проскрипција<sup>23</sup> је у римској империји представљала методу која се примењивала ради необичне казнене редистрибуције богатства. Тренутно владајућа страна у грађанском рату стављала би ван закона припаднике супротне стране – убијала их и сву имовину делила својим следбеницима, или је лицитирала. На Форуму су свакодневно истица на имена оних који су управо стављени ван закона. У намери увећања свог богатства, Крас је уложио не виђену енергију у овом послу, злоупотребивши свој положај. Био је најважнији финансијер века у коме је живео и централна личност у последњим годинама Римске републике.<sup>24</sup> Поседовао је сопствену ватрогасну службу, што је представљало најгенијалнију пословну идеју светске економске историје до тада. Противпожарну заштиту град Рим није прихватио као јавни задатак, већ је ово прогласио

21 Детлеф Гиртлер, „Милијардери“, Светска историја богатства, Лагуна, 2009, стр. 30.

22 Богатство Марка Лициније Краса процењено је на око двеста милиона сестерција.

23 Проскрипцију је као репресивну меру први изумео и применио Марије 87. год. п.н.е.

24 Финансирао је Цезарову каријеру својим јемством. Није никакво чудо што су му савременици дали надимак DIVES – богаташ.

као приватну делатност, а сам Крас се побринуо да његова ватрогасна служба са петсто људи буде једино присутна код сваког пожара. Основна обавеза ове службе је била да осигура запаљено место. Ватрогасци би почели да гасе пожар тек пошто би власник стамбене јединице у пламену пристао својим потписом да јефтино прода кућу Красу. Сами Римљани су са извесном дозом хумора тврдили да су ватрогасци толико брзи, да понекад стижу и пре пожара. На овај начин Марко Лициније Крас, је за краatak временски период, постајао власник читаве градске четврти. Изузетно вредно власништво над читавим градским стамбеним блоковима омогућило му је и велики утицај у Сенату. Његови станари унапред су знали за кога ће гласати.<sup>25</sup>

Средњи век, како у економији и банкарству, тако и у новчаним пословима није дао неке велике доприносе. Општа клима, живот људи, све је било подређено једној и највећој сили-цркви. За хришћане је позајмљивање новца са каматом представљало злоупотребу новца и грех. Грађани који су позајмљивали новац са каматом екскомуницирани су из цркве и одлуком Трећег латеренског концила 1179. године. На концилу у Бечу 1311. године, за јерес је проглашена и сама тврдња да зеленашење није грех. Хришћани зеленаши су морали да се одуже цркви, да би могли да буду сахрањени на освећеном тлу.<sup>26</sup> У XV веку историја човечанства ушла је у једну много лепшу и живљу фазу. Западна Европа је доживлеа процват и то у свим областима живота, па и оним, које нас највише интересују; трговини, банкарству, производњи. У исто време, појаве злоупотребе новца и новчаних токова добијају нове форме и размере.

Јасques Соеур, био је водећи банкар у XV веку. Сматра се да је први у историји банкарства наговестио да је инвестирање у индустрију једна од најважнијих смерница којима треба да се тежи у банкарству. Инвестирао је у поморску трговину, предузећа за експлоатацију бакра и олова, израду боја, хране, тканине... Због изузетно добрих односа са краљем и великог поверења које му је он указао, због великог богатства и раскошног живота, логично, јавила се знатна завист племства. Због одређених преступа и оптужби Јацрес је 1451. године утамничен, а целокупна његова имовина конфискована.

У Италији, банка породице Медичи из Фиренце, коју је основао Giovanni di Bicci de' Medici, била је најпознатија банка и била је и банка римских папа. Исправно је проценио 1410. године да ће се папе вратити у Рим, а следеће папе његову верност су наградили тако, да је већина ватиканских новчаних послова ишла преко његове банке. Имала је изузетно раширено пословање, с обзиром да је своје пословање проширила и ван Италије, на Француску, Енглеску, а поседовали су и огранке у Женеви и Авињону. Ни једна друга породица није оставила такав траг, као што су то учинили Медичијеви. Двојица су постали папе; Лав XX и Климент VII, две су постале краљице Француске: Катарина и Мари; тројица су постављена за војводе: Фиренце, Нимура и Тоскане. Све до половине XIV века Медичијеви су више били на тамној страни закона него банкарски. Између 1343. године и 1360. године најмање пет чланова поменуте породице било је осуђено на смрт због тешких злочина и превара. Породичну финансијску империју започео је Гиованни, који је 1385. године постао управник римског огранка банке. Потчињавање Фирентинске републике моћима једне супер богате банкарске породице

25 У једном тренутку Крас се својом армијом упутио у источни део царства и упустио у борбу са Парћанцима године 53. п.н.е. Битка је завршена таквим поразом, да је то ушло у историју Рима. Са поразом је окончан и Красов живот. Предузетнички и криминални таленат му није помогао.

26 John H. Munro, „The Medieval Origins of the Financial Revolution: Usury, Rentes, and Negotiability“, International History Review, 25, 3, septembar 2003, str. 505-62.



подигла је противнике на ноге.<sup>27</sup> Већ 1470. године последњи представник ове породице банкара, Лорензо де' Медици, и сам је био финансијски поражен, учинивши финансијску грешку коју су многи банкари тога доба поновили, везавши се за краљеве који су због претереано лагодног живота, превара и финансирања ратова, постали инсолвентни. У очајничкој намери да спасе банку, Лорензо је проневерио заједнички градски фонд Фирентинске републике. То је уједно била и пропаст банке и породице Медичи. Коначно, 1494. године породица је протерана а цела њена имовина је конфискована и ликвидирана.<sup>28</sup>

У Шпанији, па и у Европи у XVI веку банкарство и новчани послови добијају нов замах и тај се преокрет везује за шпанске колонијалне походе, односно развоју се дугује једној другој далекој цивилизацији. У сенци древних Анда се развијала цивилизација потпуно другачија од тада познатих, за коју се до XVI века уопште није знало, моћна цивилизација Инка. Ова држава била је на невероватном високом степену развоја и богата златом, али су ценили само естетску вредност ретких метала. Злато је било „зној сунца“, а сребро „сузе месеца“. Инке нису познавале оптицај новца, и код њих се никада није развило право банкарство, иако су у многоме утицали на шпанско и европско банкарство. Основна друштвена и економска јединица била је ауллу.<sup>29</sup> Краљ Инка је успоставио невероватно устројство у својој земљи, тако да се злато и сребро нису смели наћи у поседу народа, већ је то представљало привилегију краљева и свештеника. Доласком Шпанаца, ово богатство „прелази“ у власништво колонизатора и већ на територији Перуа била је извршена прерасподела. Петина је ишла шпанском краљу Карлу V, део је ишао на покривање трошкова похода, а остатак су делили шпански официри и војници. Успостављен механизам био је идеалан за злоупотребу оних који су га спроводили. Шпански краљеви схватају да обиље племенитог метала може да буде благослов и проклетство. Ископали су толико много сребра да би могли финансирати своје ратничке походе, да је сам метал драстично изгубио на вредности. „Чак и да се сав снег Анда претвори у злато, они ипак не би били задовољни“, жалио се Манко Капак, један од последњих владара Инка.<sup>30</sup> Обојица вође експедиције, и већина инстакнутих колонизатора трагично је погинула, а не ретко и у међусобним обрачунима приликом поделе богатства и утицаја. Без обзира на описане чињенице, Шпанија је била у експанзији као никада у својој историји, а са процватом привреде увек се развија и банкарство, као и неморалност у различитим облицима злоупотребе новца.

Државни сабори били су у средњовековној Србији повремени скупови властеле на којима су се решавала важна државна питања. У периоду од краја XII па све до средине XV века одржано је тридесет и седам сабора. Душан је 1331. године био крунисан за краља на сабору у свом двору у Сврчину, а за цара 1346. на сабору у Скопљу.

Душанов законик донет је на сабору у Скопљу 21. маја 1349. године у присуству самог цара, патријарха и највиших духовних и световних великодостојника. Осим састава сабора, историјској науци није ништа познато о процедури доношења истог. На сабору у Скопљу усвојено је 135 чланова, а пет година касније, 1354. године, на сабору у Серезу текст је допуњен новим одредбама од члана 136 до члана 201.

27 Raymond de Roover, "The Decline of the Medici Bank", Journal of Economic History, 7, 1, maj 1947, str. 69-82.

28 Мр Ана Савић, „Ренесанса банкарства“, Е магазин, број 23, Београд, март 2005, стр. 23.

29 Управни систем Инка заснован је на основу аулла, али то није само друштвена заједница, него је представљало људе и земљу заједно. Често се аулла спајала у мале државе, а оне се спајале у неку врсту конфедерације.

30 M. A. Burkholder, "Colonial Latin America", 2. izd., Oxford, 1994, str. 46.

- Према члану 142 Законика, ако би властелин оптеретио зависно сељаштво дацбинама већим од оних који је цар озаконио, претила би му казна одузимањем земље и плаћањем новчане надокнаде за почињену материјалну штету. Властелин је новчану казну морао да плаћа из свог акумулираног новчаног иметка.<sup>31</sup>
- Неплаћање пореза – соћа, било је предвиђено чланом 198. Властелин који не плаћа соће држи се на двору свезан док не плати у двоструком износу. Соће се, дакле, давало од сваке куће и износило је кабао жита (15 килограма), или један перпер у динарима годишње. Један део соћа у житу давао се о Митровдану, а други о Божићу. Соћа у корист државе прикупљао је властелин са обавезом да га у поменутиим роковима уручи држави.
- Ковање новца је први пут озакоњено члановима 168, 169 и 170. Законика Цара Душана. Наведени чланови законика се налазе међу оним додатним члановима који су усвојени на Сабору у Серезу 1354. године. Овим члановима предвиђено је да нико није имао право да кује новац, уколико није добио дозволу од самог цара. Уколико би златари у градовима тајно ковали новац, без дозволе владара, прописана је смртна казна, док би град морао да плати новчану казну коју је имао право да одреди сам цар. Сурова казна за неовлашћено и тајно ковање новца усмерена је у правцу заштите фискалних интереса владара, али и општих интереса свих, јер је имала за циљ да застраши све оне који су намеравали да кривотворе царске динаре, чиме би се нарушила стабилност трговања, а и сигурност саме државе. Смртну казну за неовлашћено и тајно ковање новца Деспот Стефан Лазревић је преиначио 1412. године у казну одсецања палца на руци и плаћања новчане казне у износу од 50 перпера.
- Душанов законик спомиње крчевину или „лаз“ као врсту оригиналног прибављања права својине. Немачки рудари – Саси су могли до доношења Душановог законика да слободно секу и крче шуме за своје рударске потребе, као и за насељавање. Душанов законик у члану 123 им ограничава то право, те на основу њега могу да секу шуме само за своје рударске потребе.

Кратка историјска хронологија о настајању великих цивилизација и великих богатастава је у многостраном сведочанству о моћним појединцима, нарастајућим привредним империјама, али и о добрим и лошим странама друштва у којем, се економски криминалитет у било ком облику и фази испољава и заузима значајно место. Оптимизам који је превладао на почетку новог миленијума, са развојем хуманистичких и друштвених наука, међу којима је и криминологија, уступио је место песимизму када је реч о човековој способности да трајно и потпуно обузда своје склоности. Брзе промене које су кроз различите историјске етапе карактеристичне за системе и социокултурне обичаје захтевају стално критичко промишљање о природи понашања које су квалификована као антиекономска и о бољем начину да се та понашања спрече и приведу крају.

Савремено дигитално доба, електронски новац, нови финансијски деривати, глобална економија, системи телекомуникација нуде неслућене могућности за нове облике организованог финансијског криминала, преваре, утаје, злоупотребе, фалсификовање и друге облике економског криминала, који представљају далеко већи потенцијал за стицање противправног прихода са мање ризика.

<sup>31</sup> Ђатовић, Д., „Добри и зли динари“, Југословенски преглед, Београд, 1988, стр. 68.

## 4. Закључак

Сажета слика наше садашњости, која укључује и далеку прошлост и будућност приказује једну општу тенденцију запажену у области економских деликата. Следећи логику научног истраживања и историјску генезу економских деструкција, криминологија код сваке генерације обнавља наше схватање злочина и помаже у томе да се у извесној мери разуме будућност економског криминала.

Свако друштвено и економско окружење има свој начин на који разрешава сукобе и управља законодавном и извршном влашћу. Описани историјски процеси који се тичу економског криминала, а који су се одиграли пред очима људске цивилизације, имају за циљ да инспиришу кривично право и криминалну политику у наредним годинама и деценијама.

Уважавајући све чешћи став научне јавности да правни системи не успијевају да у потпуности схвате и сузбију савремене облике новчаних деструкција, резултати овог истраживања могу указати на правце даљег научног истраживања, изналажења рјешења и начина практичног супротстављања. Савремени транснационални криминал убрзано се шири и развија, тако да је данас алармантно висок и угрожава основне функције многих држава, а нарочито држава у развоју и тзв. транзицијских држава.

За савремене криминологе који се баве проблематиком изучавања економског криминалитета попуњавање ове огромне празнине када је у питању историјска генеза појаве представља, не само велики изазов, већ и изузетно тежак задатак. Овај научни рад представља скроман покушај да се започне са попуњавањем те велике празнине.

## Литература

1. Стојановић Биљана, (2005). *Економска историја света*, Београд.
2. Бошковић Мићо, (2009). *Привредна криминалистика*, Бања Лука, Универзитет Синергија.
3. Ристовић Светлана, (2006). *Полицијски менаџмент у сузбијању криминалитета*, Београд, Задужбина Андрејевић.
4. Џуклески Гоце, Николоска Светлана, (2008). *Економска криминалистика*, Скопље.
5. Ферусон Нил, (2010). *Успон новца*, Београд, Плато.
6. Гиртлер Детлер, (2009). *Милијардери, Светска историја богатства*, Београд, Лагуна.
7. Сандми Агнар, (2013). *Историја економских идеја*, Београд, Службени Гласник.
8. Камерон Рондо, Лари Нил, (2011). *Кратка економска историја света*, Београд.
9. Зборник, Криминалистичко-полицијска академија, спречавање и сузбијање савремених облика криминалитета, (2007). Београд.
10. Александар В. Соловјев, (2001). *Постанак и значај Душанова Законика*, Београд, Библиотека Парерга.

## HISTORICAL GENESIS OF THE APPEARANCE OF ECONOMIC CRIME, JOINING THE OLD AND THE NEW

**Summary:** The subject of study of various forms of economic destructions in economic history has constantly been enriched with simultaneous increase of various materials for analysis. Both creative and destructive parts are represented in a historical man. Crime would not be that old or that difficult to exterminate a phenomenon if it were not closely connected with human nature. To forbid what comes from the nature of the man as a rule causes multitude of unpleasantness and very often more severe consequences.

The social significance of research is defined through the significance of the development of social response to economic crime as a socially dangerous phenomenon and in such a manner that we follow and study the historical genesis, which can offer the appropriate contribution to scientific knowledge and through it the contribution to contemporary practice as well. The available fund of scientific knowledge from both historical and evolutionary aspects respectively does not have systemic and concrete research of this problem or such scientific and theoretical methodology, so only the future studies would take into account earlier civilizational experiences as far as economic crime and monetary destructions are concerned.

# СТАТИСТИЧКО ОБУХВАТАЊЕ ЕКОНОМСКОГ КРИМИНАЛА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

др Јелена Радовић-Стојановић  
Драгослава Мићовић

*Криминалистичко-полицијска академија Београд*

**Сажетак:** У раду су представљени извори статистичких података о економском криминалу у Републици Србији. Ови извори су Републички завод за статистику и државни органи и институције који прикупљају и објављују податке у вези са економским криминалом у оквиру својих надлежности и делокруга рада: Републичко јавно тужилаштво, Агенција за борбу против корупције, Министарство финансија (Управа за спречавања прања новца) и Народна банка Србије. У раду су представљене публикације ових институција у којима се објављују статистички подаци из области економског криминала. Поред тога, у раду су приказани статистички подаци из публикација Републичког завода за статистику: кривична дела против привреде, одговорна и правна лица – учиниоци привредних преступа, кривична дела против безбедности рачунарских података и кривична дела против службене дужности, као и изабрани статистички подаци о економским ефектима необухваћених и илегалних активности у Републици Србији. Приказани су и следећи подаци: подаци Републичког јавног тужилаштва о броју предмета и лица у вези са неоснованим коришћењем кредита и других погодности, број представки и окончаних предмета Агенције за борбу против корупције и подаци Народне банке Србије о броју пријављених сумњивих трансакција Управи за спречавање прања новца у вези са прањем новца и финансирањем тероризма. Подаци су представљени табеларно и графички, онако како су дати у оригиналним публикацијама, како би се стекао увид у начин на који ове институције статистички обухватају и објављују податке из области економског криминала у Републици Србији.

**Кључне речи:** економски криминал, статистичко обухватање, статистички подаци, Србија.

## 1. Увод

Статистичко обухватање економског криминала подразумева прикупљање, обраду и приказивање статистичких података о кривичним делима економског криминала од стране званичних државних институција Републике Србије. Овде се не мисли на податке Министарства унутрашњих послова Републике Србије који нису доступни широј јавности. Доступност ових података је ограничена, стога ће у раду бити речи о статистичким подацима о економском криминалу који су доступни широј јавности и које објављују званичне државне институције у својим публикацијама у писаној или електронској форми.

Економски криминал (као и криминал уопште) је комплексна друштвена појава која се може посматрати, мерити и анализирати са више различитих аспеката. Не постоји јединствени показатељ или „мера“ криминала, па ни економског криминала. Стога се у статистичким истраживањима прикупљају различите врсте података о криминалу. Такође, не постоји јединствена, међународно прихваћена дефиниција економског криминала. Неки аутори (Pihler, 1993, стр. 35-38) праве разлику између појмова економског и привредног криминала. Према мишљењу овог аутора, привредни криминал је шири појам од економског криминала јер обухвата поред економског криминала и кривична дела против службене дужности у привреди (при чему није искључен имовински криминал у привреди). Други аутори (Алексић, Гашић, 1993, стр. 133) не праве разлику између економског и привредног криминалитета, тако да под појмом економског или привредног криминала подразумемијевају све оне облике криминалних активности које су усмерене против економског система нације и његовог функционисања, без обзира да ли су предузете у оквиру економског пословања или изван њега. У раду ће појам економског криминала бити посматран у ширем смислу, тако да ће у кривична дела економског криминала бити убрајана **кривична дела у привреди, кривична дела против службене дужности**, као и поједина **кривична дела против безбедности рачунарских података** у којима се могу препознати карактеристике економског криминала. Ове карактеристике се, несумњиво, лако препознају и заједничке су за све три набројане групе кривичних дела: „Привредни криминалитет је посебно подручје криминалитета који има за крајњи циљ стјецање материјалог добра или неких других користи неовисно у којим облицима и у којим вриједностима. Главна обиљежја су му: „тамне бројке“, динамичност и прилагодљивост економским и свим нормативним промјенама. Кривична дјела врше се на штету правних и физичких особа.” (Modly, 1998, стр. 149)

Посебну категорију повреде законских прописа у оквиру економског система и обављања економске делатности чине привредни преступи. „Привредни преступи представљају повреду правила о привредном и финансијском пословању коју је учинило правно и одговорно лице у правном лицу, а која је проузроковала или је могла да проузрокује теже посљедице и која је прописом надлежног органа одређена као привредни преступ.” (Sućeska, 2006, стр. 14). Привредни преступи се не могу сматрати делима привредног криминала и имају мањи економски значај, као и друштвене и социолошке последице. Ипак, привредни преступи су област блиска и многобројним везама повезана са економским криминалом. Због тога се подаци о привредним преступима прикупљају и објављују заједно са подацима о кривичним делима у оквиру статистике криминалитета.

У Републици Србији статистичке податке о кривичним делима прикупља и објављује **Републички завод за статистику** у оквиру статистичке области Правосуђе. Подаци се прикупљају редовним статистичким истраживањима, а прикупљени подаци пружају информације о демографским карактеристикама учиниоца, кривичним делима, врсти судске одлуке, изреченој санкцији и трајању поступка. У подацима Републичког завода за статистику могу се наћи подаци о свим кривичним делима, па и кривичним делима економског криминала. Поједини **државни органи** такође прикупљају податке из области економског криминала и спроводе различита истраживања у вези са економским криминалом за сопствене потребе. **Републичко јавно тужилаштво** прикупља и анализира податке о свим кривичним делима и води сопствене евиденције о почињеним кривичним делима и починиоцима кривичних дела, тако да се у овим подацима такође могу наћи подаци о кривичним делима економског криминала. **Агенција за борбу против корупције** прикупља податке о коруптивним кривичним делима за сопствене и потребе других државних органа. **Министарство финансија Републике Србије** и **Народна банка Србије** такође прикупљају податке из области економског криминала. Ове институције проблематику економског криминала посматрају са свог аспекта и у оквиру својих надлежности и делокруга рада обављају послове праћења и евидентирања сумњивих трансакција у вези са прањем новца и финансирањем тероризма.

У раду ће бити приказани изабрани подаци о кривичним делима привредног криминала и подаци о одговорним и правним лицима учиниоцима привредних преступа које објављује Републички завод за статистику у оквиру области **Правосуђе**. У раду ће бити представљене и публикације из области **Национални рачуни** које објављује Републички завод за статистику, у којима се могу наћи подаци о активностима које се могу довести у везу са економским криминалом. У овим публикацијама приказане су економске активности које са становишта производње нису обухваћене или су потцењене у обрачуну бруто домаћег производа Републике Србије, као и процена илегалних активности (дрога, проституција) и њихових економских ефеката. Након Увода, у другом делу рада биће изложене најважније дефиниције у вези са статистичким обухватањем кривичних дела и методологија прикупљања података о учиниоцима кривичних дела и о одговорним и правним лицима учиниоцима привредних преступа. У овом делу рада набројана су кривична дела према Кривичном законнику у којима се препознају карактеристике економског криминала и која се у теорији и пракси повезују са економским криминалом. У трећем делу рада биће набројане и представљене публикације Републичког завода за статистику у којима се приказују подаци о кривичним делима из области економског криминала. У четвртм делу рада биће приказани изабрани статистички подаци о кривичним делима привредног криминала из публикација Републичког завода за статистику. У петом делу рада биће речи о подацима који се могу добити из других извора – државних институција и органа Републике Србије. У петом делу рада биће изложени закључци.

## 2. Методологија прикупљања и обраде података: дефиниције и методе

Статистика правосуђа Републичког завода за статистику располаже подацима о пунолетним и малолетним учиниоцима кривичних дела и о одговорним и правним лицима учиниоцима привредних преступа. Подаци се добијају редовним статистичким истраживањима криминалитета. „Статистичким истраживањима обухватају се сви учиниоци кривичних дела и привредних преступа (укључујући и кривична дела

извршена од непознатих учинилаца) против којих је поднета пријава надлежном јавном тужилаштву и према којима је вођен и окончан законом утврђени поступак. Истраживањима је обухваћено кривично законодавство, при чему се подразумевају све кривично-правне одредбе садржане у законима. Исто тако, обухваћен је поступак свих надлежних основних и виших јавних тужилаштва и основних и виших судова.“ (Републички завод за статистику, 2013а, стр. 7). Време посматрања је календарска година, а подаци се прикупљају месечно. Метод прикупљања података је извештајни и спроводи се путем одговарајућих образаца. Обрасци се попуњавају у надлежним извештајним јединицама: јавна тужилаштва (основна и виша) и надлежни судови (основни, виши и привредни судови). Извори из којих се преузимају подаци су коначне одлуке јавног тужилаштва и правоснажне пресуде суда. Сви детаљи методологије прикупљања и обраде података могу се пронаћи на интернет сајту Републичког завода за статистику у оквиру области Правосуђе, у публикацијама и методолошким материјалима.

*Кривично дело* је оно дело које је законом предвиђено као кривично дело, које је противправно и које је скривљено. Нема кривичног дела уколико је искључена противправност или кривица, иако постоје сва обележја кривичног дела одређена законом (члан 14. **Кривичног законика Републике Србије**). Кривична дела у подацима Републичког завода за статистику класификована су на основу **Класификације кривичних дела за Кривични законик Републике Србије** Републичког завода за статистику.<sup>1</sup> Класификација кривичних дела обухвата свако кривично дело предвиђено Кривичним закоником Србије. Привредни преступи су приказани по врстама привредних преступа на основу **Класификације привредних преступа** коју је такође прописао Републички завод за статистику.

Према **Закону о привредним преступима**, привредним преступом сматра се друштвено штетна повреда прописа о привредном или финансијском пословању коју је учинило правно лице и одговорно лице у правном лицу, која је проузроковала или је могла проузроковати теже последице и која је прописом надлежног органа одређена као привредни преступ (чл. 2, став 1. **Закон о привредним преступима**). *Одговорним лицем*, у смислу овог закона, сматра се лице коме је поверен одређен круг послова у области привредног или финансијског пословања у правном лицу. *Правно лице* је одговорно за привредни преступ ако је до извршења привредног преступа дошло радњом или пропуштањем дужног надзора од стране органа управљања или одговорног лица, или радњом другог лица које је било овлашћено да поступа у име правног лица.

У кривична дела економског криминала спадају **Кривична дела против привреде**. Према Кривичном закоником Србије, ова кривична дела су Фалсификовање новца (члан 223), Фалсификовање хартија од вредности (члан 224), Фалсификовање и злоупотреба платних картица (члан 225), Фалсификовање знакова за вредност (члан 226), Прављење, набављање и давање другом средстава за фалсификовање (члан 227), Издавање чека и коришћење платних картица без покрића (члан 228), Пореска утаја (члан 229), Кријумчарење (члан 230), Прање новца (члан 231), Злоупотреба монополистичког положаја (члан 232), Неовлашћена употреба туђе фирме (члан 233), Несавестан рад у привредном пословању (члан 234), Проузроковање стечаја (члан 235), Проузроковање лажног стечаја (члан 236), Оштећење повериоца (члан 237), Злоупотреба овлашћења у привреди (члан 238), Нарушавање пословног угледа и кредитне

<sup>1</sup> Републички завод за статистику објавио је почетком 2006. године Класификацију кривичних дела за Кривични законик Републике Србије која се примењује у статистичким истраживањима криминалитета о учиниоцима кривичних дела. До 1. јануара 2006. године била је у примени Јединствена класификација кривичних дела, коју је прописао Савезни завод за статистику.



способности (члан 239), Одавање пословне тајне (члан 240), Онемогућавање вршења контроле (члан 241), Недозвољена производња (члан 242), Недозвољена трговина (члан 243), Обмањивање купца (члан 244), Фалсификовање знакова за обележавање робе, мера и тегова (члан 245).

Осим набројаних, у економски криминал могу се убројати и друга кривична дела у којима се могу препознати карактеристике економског криминала, пре свега **кривична дела против службене дужности**. У кривична дела против службене дужности спадају: Злоупотреба службеног положаја (члан 359), Кршење закона од стране судије, јавног тужиоца и његовог заменика (члан 360), Несавестан рад у служби (члан 361), Противзаконита наплата и исплата (члан 362), Превара у служби (члан 363), Проневера (члан 364), Послуга (члан 365), Противзаконито посредовање (члан 366), Примање мита (члан 367), Давање мита (члан 368) и Одавање службене тајне (члан 369). У новије време велики значај придаје се **кривичним делима против безбедности рачунарских података**. Нека од ових кривичних дела, на пример Рачунарска превара (члан 301) и Неовлашћен приступ заштићеном рачунару, рачунарској мрежи и електронској обради података (члан 302) у теорији и пракси често се повезују са економским криминалом, дешавају се у сфери економских активности и односа и могу да имају карактеристике економског криминала.

### 3. Публикације Републичког завода за статистику Републике Србије

Републички завод за статистику издаје редовна месечна саопштења у оквиру области Правосуђе у којима се налазе подаци о кривичним делима и починиоцима. Ова саопштења су: Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији и Правна и одговорна лица – учиниоци привредних преступа у Републици Србији.<sup>2</sup> У саопштењу Пунолетни учиниоци кривичних дела објављују се основни подаци о криминалитету пунолетних учинилаца кривичних дела на месечном нивоу: пријављена, оптужена и осуђена пунолетна лица према кривичном делу, полу, старости и кривичној санкцији.<sup>3</sup> У овом саопштењу налазе се и подаци о кривичним делима из области економског криминала у набројаним областима (кривична дела против привреде, кривична дела против службене дужности и кривична дела против безбедности рачунарских података). У саопштењу Правна и одговорна лица – учиниоци привредних преступа објављују се основни подаци о одговорним и правним лицима учиниоцима привредних преступа према привредном преступу, врсти одлуке и казни.

Друга врста публикација у оквиру статистике правосуђа су билтени, у којима се подаци приказују детаљније. Ови билтени су Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији и Правна и одговорна лица – учиниоци привредних преступа у Републици Србији. Билтени излазе годишње и у њима су детаљно приказани подаци о учиниоцима кривичних дела и одговорним и правним лицима, учиниоцима привредних преступа.

<sup>2</sup> Осим ових саопштења, Републички завод за статистику објављује и саопштења о малолетним учиниоцима кривичних дела, који овде нису предмет анализе.

<sup>3</sup> Републички завод за статистику од 1999. године не располаже појединим подацима за АП Косово и Метохија, тако да они нису садржани у обухвату података за Републику Србију (укупно).

У билтену Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији Републички завод за статистику објављује податке о криминалитету пунолетних учинилаца кривичних дела у Републици Србији. Подаци се прикупљају редовним статистичким истраживањима о пунолетном лицу против кога је завршен поступак по кривичној пријави, а приказани су под називом „Пријаве“ и о оптуженом пунолетном лицу против кога је правноснажно завршен кривични поступак, а који су приказани под називом „Оптужења и осуде“. У овој публикацији приказани су подаци о пријављеним, оптуженим и осуђеним пунолетним учиниоцима кривичних дела. Подаци су разврстани према кривичном делу и према врсти одлуке (за пријављена лица то су одбачена пријава, прекинута истрага, обустављена истрага, поднета оптужница – оптужни предлог), према подносиоцу кривичне пријаве и према начину подношења пријаве. За оптужена лица, подаци су разврстани према кривичном делу, врсти одлуке, полу и притвору. За осуђена лица, подаци су разврстани према кривичном делу, према изреченим кривичним санкцијама, мерама безбедности, ранијој осуди и одузимању имовинске користи, као и према демографским карактеристикама (према полу, брачном стању, стручној спреми).

У билтену Правна и одговорна лица – учиниоци привредних преступа у Републици Србији објављују се подаци о одговорним и правним лицима – учиниоцима привредних преступа у Републици Србији. Подаци се односе на пријављена одговорна и правна лица према којима је претходни поступак за привредни преступ завршен, одбачена је пријава или је поднет оптужни предлог; затим, на оптужена одговорна и правна лица против којих је поступак за привредни преступ завршен одлуком којом је прекинут поступак, обустављен поступак, оптужни предлог одбачен, оптужни предлог одбијен, лице ослобођено од оптужбе; и на одговорна и правна лица која су проглашена одговорнима а ослобођена од казне или су проглашена одговорнима уз изрицање казне. Извори података су надлежна јавна тужилаштва и надлежни привредни судови, после констатовања правноснажности одлуке од стране судије – председника већа којом је: или прекинут поступак, или обустављен поступак, или оптужни предлог одбачен, или оптужни предлог одбијен, или одговорно или правно лице ослобођено од оптужбе или проглашено одговорним. Према методологији прикупљања података, подаци о учиниоцима привредних преступа прикупљају се континуирано, а статистички упитници попуњавају се у моменту правноснажног окончања поступка. За учиниоце привредних преступа против којих је поступак за привредни преступ окончан, прикупљају се подаци о врсти привредног преступа, врсти одлуке суда, изреченим санкцијама, о саучесништву, ранијој осуди, о стицају, подносиоцу пријаве, занимању, делатности и о трајању поступка. Сви ови подаци су детаљно приказани у билтену.

У **комплексним публикацијама** Републичког завода за статистику приказани су подаци према различитим поделама. У годишњој публикацији **Општине и региони у Републици Србији**, приказани су подаци о правноснажно осуђеним пунолетним и малолетним лицима према месту извршења кривичног дела и кривичном делу по годинама. У публикацији **Статистички календар Србије** приказани су основни подаци о броју пријављених, оптужених и осуђених малолетних и пунолетних учинилаца кривичних дела и о правним и одговорним лицима учиниоцима привредних преступа. **Методолошки материјали** су посебна врста публикација у којима се дају детаљна упутства за спровођење статистичких истраживања у области Правосуђе. У овим публикацијама детаљно су дате методолошке основе, дефинисане извештајне јединице, обухват истраживања, време, место и извори података и опис организације истражи-

вања о учиниоцима кривичних дела и правним и одговорним лицима учиниоцима привредних преступа.

Осим у писаним публикацијама, подаци из области Правосуђе могу се наћи у електронској Бази података Републичког завода за статистику. Бази података може се приступити преко Интернета.<sup>4</sup> Међутим, у Бази нису приказани сви релевантни подаци, нити су подаци приказани детаљно по кривичним делима као што је то учињено у саопштењима и билтенима, тако да су корисници за добијање потпуних података упућени на писане публикације.

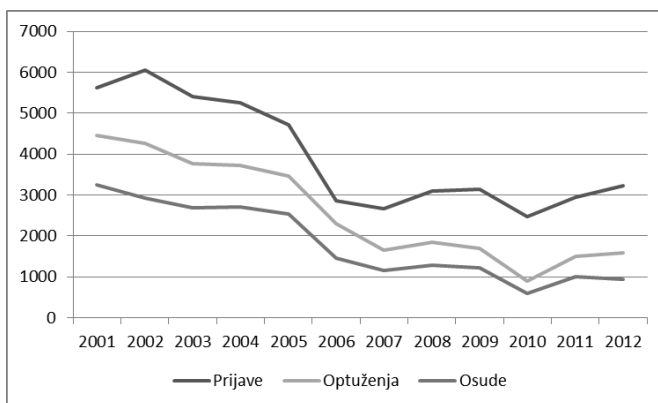
Посебну врсту података Републичког завода за статистику у којима се могу наћи подаци у вези са економским криминалом представљају подаци који су резултат новијих статистичких истраживања у области **Национални рачуни**. Циљеви ових истраживања су статистичко обухватање резултата економске активности које са становишта производње нису обухваћене или су потцењене у обрачуну бруто домаћег производа Републике Србије и процена илегалних активности у Републици Србији и њихових економских ефеката. Неке од ових активности могу се посредно повезати са економским криминалом и сивом економијом, а циљ статистичког обухватања је да се ове активности изведу из сиве зоне, евидентирају и самим тим преведу у легалне токове. Друге пак врсте активности (дрога, проституција) законом су забрањене у Републици Србији, али према међународним стандардима улазе у обухват производње и обрачун бруто домаћег производа. Стога се врши њихова процена и у Републици Србији. Подаци о овим активностима приказани су у публикацијама Републичког завода за статистику **Необухваћена економија** и **Процена илегалних активности у Републици Србији 2003-2006**.

#### 4. Изабрани статистички подаци Републичког завода за статистику

Републички завод за статистику у оквиру области **Правосуђе** објављује две врсте података: 1) податке о малолетним и пунолетним учиниоцима кривичних дела и 2) податке о одговорним и правним лицима учиниоцима привредних преступа. За податке се сматра да су јавно доступни уколико их свако лице без претходне дозволе и сагласности надлежног органа може добити на увид, дакле, подаци су објављени у писаним публикацијама и/или у електронској форми преко интернета, на одговарајућој веб- страни. У супротном, сматра се да је доступност података ограничена. Ово је случај са подацима Министарства унутрашњих послова. За разлику од података Министарства унутрашњих послова, подаци о кривичним делима Републичког завода за статистику су доступни без ограничења свим заинтересованим корисницима, научној и стручној јавности.

На Графику 1 приказана су *Кривична дела против привреде* у периоду 2001-2012. године (последњи расположиви подаци). Подаци о овим, као и о свим другим кривичним делима, могу се наћи у билтену Републичког завода за статистику *“Пунолетни учиниоци кривичних дела”*. На Графикону 1 приказан је број пријављених, оптужених и осуђених пунолетних лица (Републички завод за статистику, 2013а).

<sup>4</sup> База података налази се на: <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/public/ReportView.aspx>



Графикон 1: *Кривична дела против привреде у Републици Србији – пријаве, оптужења осуде 2001-2012*

Извор: Републички завод за статистику

На основу података из Графикона 1 види се да је број Кривичних дела против привреде у Србији од 2001. до 2012. године опао скоро за половину, како за пријаве, тако и за оптужења и осуде. Међутим, од 2010. године приметан је блажи пораст броја ових кривичних дела, пре свега кад су пријаве у питању, што се може приписати интензивирању напора у борби против корупције и економског криминала које државни органи и институције предузимају од 2010. године.

Ради потпунијег сагледавања распрострањености економског криминала у Републици Србији, у Табели 1 приказан је број кривичних дела против безбедности рачунарских података (ови подаци доступни су од 2006. године) и број кривичних дела против службене дужности од 2001. до 2012. године. Ова кривична дела врло често имају карактеристике економског криминала и почињена су у сфери економских односа и активности. Због тога се у теорији и пракси често идентификују као кривична дела економског криминала.

Табела 1: *Кривична дела против безбедности рачунарских података и Кривична дела против службене дужности – пријаве, оптужења и осуде 2001-2012*

	Број лица											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Кривична дела против безбедности рачунарских података												
<b>Пријаве</b>	-	-	-	-	-	23	8	44	45	20	22	15
<b>Оптужења</b>	-	-	-	-	-	6	3	10	6	4	10	6
<b>Осуде</b>	-	-	-	-	-	5	2	5	4	4	7	5
Кривична дела против службене дужности												
<b>Пријаве</b>	4640	5312	5355	5356	5253	4343	4244	4140	4073	3209	3798	3516
<b>Оптужења</b>	1473	1553	1566	1798	1839	1907	1567	1578	1452	784	1263	1615
<b>Осуде</b>	983	1031	1038	1170	1126	1149	994	913	878	463	651	841

Извор: Републички завод за статистику

Од значаја за анализу феномена и распрострањености економског криминала је и сагледавање броја привредних преступа. У Табели 2 приказан је број одговорних и правних лица – учиниоца привредних преступа у периоду 2001-2012. године (Републички завод за статистику, 2013б).

Табела 2: Одговорна и правна лица – учиниоци привредних преступа у Републици Србији 2001 – 2012

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Одговорна лица – учиниоци привредних преступа												
Пријаве	9006	11385	4934	6171	6597	5970	3325	3920	2879	2348	2387	1712
Оптужења	7463	7589	7562	5523	5051	5447	4601	3657	4662	2988	2751	2592
Осуде	5250	4990	3797	2908	3262	2870	2819	2247	3038	2002	1689	1782
Правна лица – учиниоци привредних преступа												
Пријаве	8294	10120	4516	5956	6410	5830	3153	3711	2732	2265	2332	1607
Оптужења	6776	6870	7021	5443	4729	5161	4347	3444	4377	2796	2461	2250
Осуде	4825	4586	3579	2703	3147	2734	2688	2139	2929	1945	1567	1535

Извор: Републички завод за статистику

Из Табеле 2 може се видети да број привредних преступа из године у годину такође опада. „Узроци опадања броја привредних преступа су бројни и могу се приписати спроведеним реформама у процесу транзиције, регулисаном економском окружењу, бољем поштовању закона, увођењу финансијске дисциплине и уопште, економским, друштвеним и правним реформама које се у Србији интензивно спроводе од 2001. године.“ (Радовић-Стојановић, Амићић, Нешковић, и Саламадија, 2013, стр. 131)

У публикацији Републичког завода за статистику **Необухваћена економија** разматра се утицај необухваћених економских активности на обрачун бруто домаћег производа у периоду 2003-2005. године. Необухваћене активности су разврстане у седам група:

- 1) произвођачи избегавају регистровање – легалне активности али нерегистроване;
- 2) произвођачи избегавају регистровање јер се баве нелегалном активношћу;
- 3) произвођачи нису у обавези да се региструју;
- 4) предузеће је регистровано али није обухваћено статистичким истраживањем;
- 5) предузетник је регистрован али није обухваћен статистичким истраживањем;
- 6) произвођачи намерно приказују нижи приход од оствареног;
- 7) статистички недостаци.

Иако процене економских ефеката необухваћене економије нису још увек интегрисане у националне рачуне, нерегистроване трансакције и активности статистичким истраживањем су сагледане, идентификовани су елементи необухвата, и приближно одређена величина корекције бруто домаћег производа за поједине типове необухвата. Ове корекције крећу се у 2005. години од, на пример, 0,27% бруто домаћег произво-

да за дрогу и 0,79% за проституцију (група број 2, односно нелегалне активности), па до 4,55% за намерно приказивање нижег прихода и 5,07% за легалне активности али нерегистроване у циљу избегавања плаћања пореза. Укупан економски ефекат необухваћених активности у 2005. години износио је 13,46% бруто домаћег производа.

Што се тиче илегалних активности у вези са дрогом и проституцијом приказаних у публикацији **Процена илегалних активности у Републици Србији 2003-2006**, према међународној методологији обрачуна бруто домаћег производа, илегалну производњу и активности забрањене законом (нпр. проституција или производња и дистрибуција наркотика) треба такође укључити у националне рачуне. Дрога која се потроши на територији Србије највећим делом потиче из увоза, мада постоји и домаћа производња када су у питању марихуана и екстази. Највише се користе марихуана и хероин, при чему се број њихових корисника из године у године не мења много, док се повећава број оних који конзумирају кокаин. Екстази је популаран код млађе популације, а у последње време примећује се и комбинована употреба различитих врста наркотика.

У обрачуну укупног прихода који се оствари продајом наркотика на црном тржишту у Србији пошло се од просечних заплених количина, а на основу полицијске процене стопе заплене и стопе за домаћу употребу. Од једног грама увозног хероина добија се 4-5 грама уличног, тако да се финансијска корист од једног грама хероина може вишеструко повећати у зависности од броја посредника приликом продаје. „Приход који се остварује кроз илегалну трговину дрогом са производне стране представља разлику између вредности количина одређене врсте дроге продате на улици финалним потрошачима по малопродајним ценама и вредности количина те исте дроге купљене по набавним ценама. Трговачка маржа у просеку представља око 82% вредности продатих количина по малопродајним ценама, док се 18% те вредности односи на цену по којој је та дрога набављена.“ (Републички завод за статистику, 2007б, стр. 4).

У Табели 3 приказана је процена потрошње и аутпута дроге за 2006. годину (година објављивања публикације).

Табела 3: *Процена потрошње и аутпута дроге у Републици Србији за 2006. годину*

	Број корисника	Вредност продате дроге (малопродајне цене) у мил. ЕУР	Вредност увозне дроге (набавне цене) у мил. ЕУР	Аутпут – маржа у мил. ЕУР	Учешће марже у БДП (%)
<b>По врстама</b>					
Хероин	9634	57,1	8,0	49,2	0,19
Кокаин	3647	8,2	2,9	5,3	0,02
Марихуана	80173	13,6	3,0	10,6	0,04
Амфетамин	10007	3,3	0,9	2,4	0,01
Екстрази табл.	3577	1,1	0,1	1,0	0,00
<b>Укупно</b>	<b>107038</b>	<b>83,4</b>	<b>14,9</b>	<b>68,5</b>	<b>0,27</b>

Извор: Републички завод за статистику

У Србији постоји више врста проституције: улична, агенцијска (путем огласа), хотелска, висока, прикривена и интернет проституција. Између њих постоји разлика у погледу радног времена, цена и оствареног прихода. У последње време улична проституција се трансформисала у нуђење услуга путем огласа и нерегистрованих салона за масажу, али према полицијским изворима још увек је однос уличне према агенцијској и хотелској 40:60, док се за високу проституцију претпоставља да достиже 10% од броја

оних који су ангажовани у хотелској и агенцијској проституцији. У оцени економских ефеката проституције пошло се од полицијских података о броју лица која се баве проституцијом и посредовањем и процена о броју услуга и цени услуге у зависности од врсте проституције.

У Табели 4 приказани су укупни економски ефекти за илегалне активности дроге и проституције 2003-2006. године (ово су последњи расположиви подаци – Републички завод за статистику није објављивао новије податке). Укупан необухват са производне стране за илегалне активности дрога и проституција у периоду 2003-2006. године у просеку је износио 0,8% БДП-а, а са расходне стране приближно 1%.

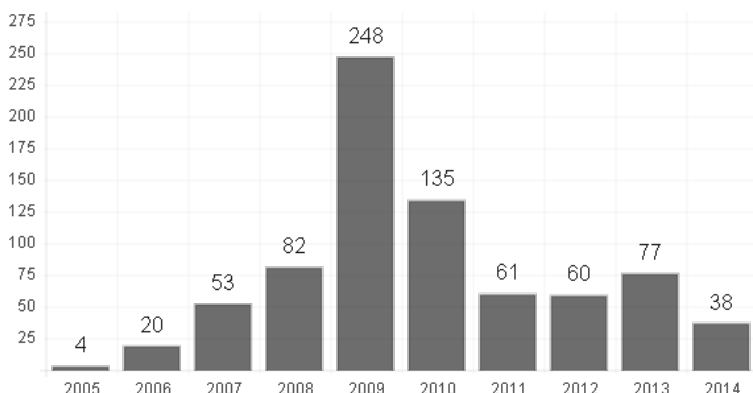
Табела 4: *Процена необухваћених илегалних активности у Републици Србији 2003-2006*

	2003	2004	2005	2006
Бруто додата вредност, % БДП – дрога	0,28	0,28	0,29	0,27
Бруто додата вредност, % БДП – проституција	0,52	0,53	0,52	0,52
Укупно – производна страна, % БДП	0,80	0,81	0,81	0,79
Лична потрошња, % БДП – дрога	0,34	0,34	0,36	0,33
Лична потрошња, % БДП - проституција	0,65	0,66	0,66	0,65
Укупно – расходна страна, % БДП	0,99	1,00	1,02	0,98

Извор: Републички завод за статистику

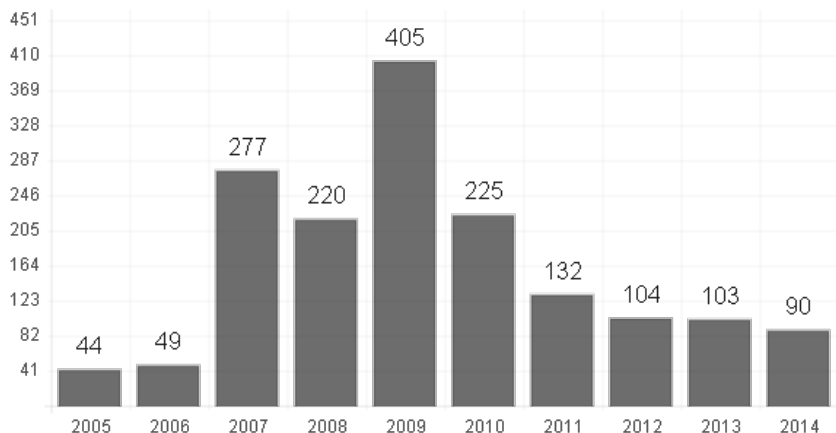
## 5. Подаци из других извора

Републичко јавно тужилаштво на свом интернет сајту објављује статистичке податке о броју предмета и лица за поједина кривична дела. Иако приказ статистичких података тренутно не обухвата комплетну базу података, на сајту се могу пронаћи подаци за већину кривичних дела. На Графикону 2 приказан је број предмет, а на Графикону 3 број особа за кривично дело економског криминала Неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности (члан 209 Кривичног законика), у периоду 2005-2014. године.



Графикон 2: *Неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности – број предмета 2005-2014*

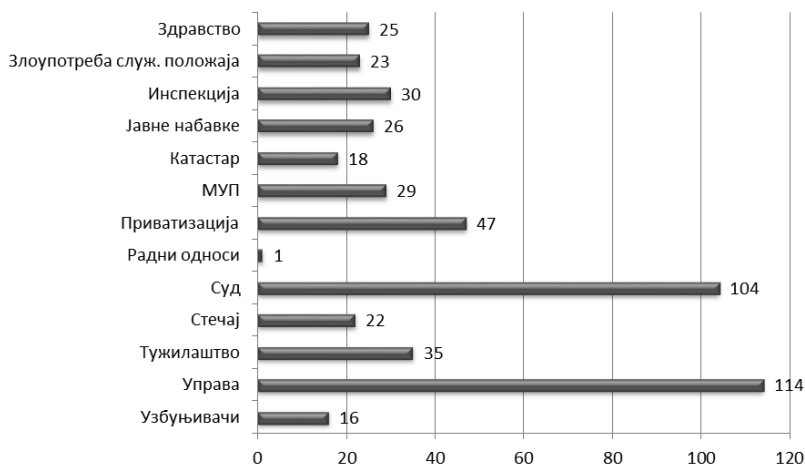
Извор: Републичко јавно тужилаштво Републике Србије



Графикон 3: Неосновано добијање и коришћење кредита и друге погодности – број особа 2005-2014

Извор: Републичко јавно тужилаштво Републике Србије

**Агенција за борбу против корупције** у свом **Информатору о раду** који је доступан на интернет сајту Агенције већ традиционално објављује врло детаље податке о свом раду, организацији и свим активностима. Међу овим подацима, од значаја за сагледавање проблематике присуства економског криминала у сфери корупције су подаци о броју представки Агенцији и подаци о броју решених предмета. Ови подаци пружају драгоцену слику о распрострањености корупције, а посредно и о делима економског криминала. Пресек података се прави шестомесечно, а овде преносимо последње расположиве податке за шестомесечни период 01.09.2012 – 01.03.2013. године. На Графикону 4 приказане су примљене представке.

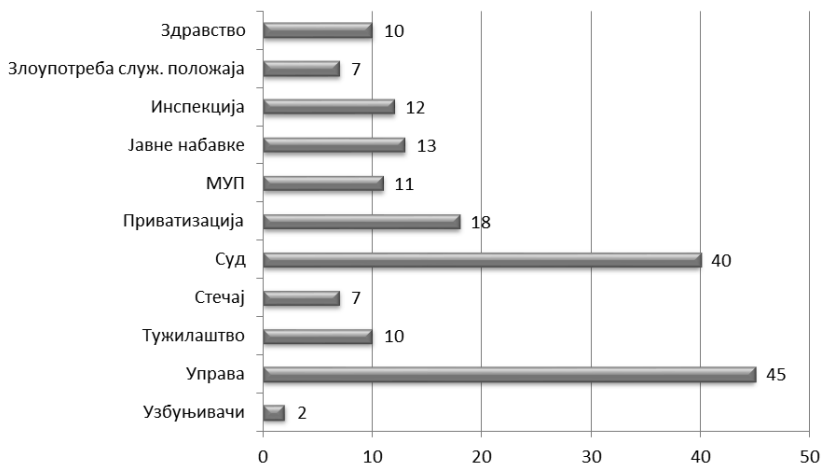


Графикон 4: Приказ примљених предмета од 1. септембра 2012. до 1. марта 2013. године

Извор: Агенција за борбу против корупције



На Графикону 5 приказани су окончани предмети, последњи расположиви подаци за шестомесечни период 01.09.2012 – 01.03.2013. године.



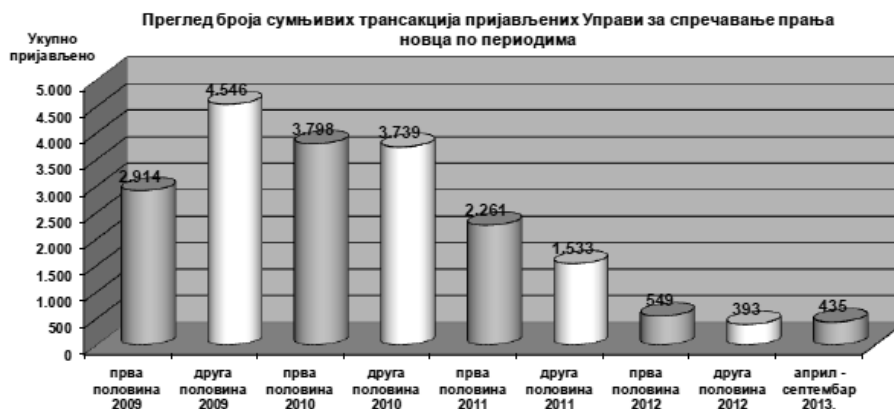
Графикон 5: Приказ окончаних предмета од 1. септембра 2012. до 1. марта 2013. године

Извор: Агенција за борбу против корупције

**Министарство финансија** и у оквиру њега **Управа за спречавање прања новца** у домену својих надлежности прикупљају и објављују податке о сумњивим трансакцијама у вези са прањем новца и финансирањем тероризма. Према последњим расположивим подацима (Управа за спречавање прања новца, 2013), у 2012. години Управи је пријављено 811 извештаја о трансакцијама за које постоји основана сумња да се ради о прању новца или финансирању тероризма. У 2012. години Управа за спречавање прања новца отворила је 467 аналитичких предмета. Предмети су отворени на иницијативу других државних органа, захтева страних финансијско-обавештајних служби и анализе сумњивих трансакција. У овим захтевима најчешће постоји сумња на кривична дела злоупотребе службеног положаја, злоупотребе овлашћења у привреди, трговине наркотицима и трговине људима. Велики број информација односи се на лица која су била на одговарајућим позицијама у предузећима (директор, овлашћено лице, оснивач), а чија је намера била да преко фиктивних пословних активности дођу до одређене имовинске користи, како за себе тако и за друга повезана физичка и правна лица. Велики број пријава односи се и на манипулације приликом стицања власништва у одређеним компанијама и стицање власничког удела у поступку куповина предузећа.

**Народна банка Србије** такође се укључила у борбу против прања новца и финансирања тероризма, у којој она има двоструку улогу: као регулатор и као супервизор. Као регулатор, Народна банка учествује у изради законских и подзаконских аката која регулишу ову област и сарађује са Управом за спречавање прања новца и другим домаћим и међународним институцијама која се баве спречавањем прања новца и финансирања тероризма. Као супервизор, Народна банка врши контролу банака и других финансијских институција како би се спречило да се активности прања новца и финансирања тероризма одвијају кроз финансијске институције. У том циљу, Народна банка прикупља податке о свим извршеним трансакцијама већим или једнаким од 15

000 евра, при чему се посебна пажња обраћа на „сумњиве трансакције“ (трансакције за које су индикатори за препознавање сумњивих трансакција указали да постоје разлози за сумњу на прање новца и/или финансирање тероризма). Рад Народне банке Србије на овом плану сумиран је у периодичним извештајима и анализама.



Графикон 6: Преглед броја сумњивих трансакција пријављених Управи за спречавање прања новца по периодима

Извор: Народна банка Србије

На Графикону 6 приказан је број пријављених сумњивих трансакција које су банке у Србији пријавиле Управи за спречавање прања новца у периоду 2009-2013 (Народна банка Србије, 2013).

На Графикону 6 види се да се број сумњивих трансакција од 2009. смањује из године у годину и да се у 2012. и 2013. задржао на приближно истом нивоу. Један део тог смањења може се приписати опадању броја сумњивих трансакција; други пак део је последица континуиране обуке запослених и све веће пажње коју банке посвећују анализи трансакција пре него што их квалификују и пријаве као сумњиве.

## 6. Закључци

У Републици Србији званичне статистичке податке о кривичним делима и почињеницима прикупља и објављује **Републички завод за статистику** у оквиру статистичке области **Правосуђе**. У оквиру ових података могу се наћи и подаци о кривичним делима економског криминала. Подаци се објављују у следећим публикацијама: саопштења и билтени **Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији** и **Правна и одговорна лица – учиниоци привредних преступа у Републици Србији**. Подаци у вези са економским криминалом могу се наћи и у **комплексним публикацијама** Републичког завода за статистику **Општине и региони у Републици Србији** и **Статистички календар Србије**, а методологија и упутства за прикупљање података су дата у **Методолошким материјалима**. Још једна статистичка област Републичког завода за статистику где се објављују подаци у вези са економским криминалом је област **Национални рачуни**. У оквиру ове области прикупљају се и објављују подаци

о економским ефектима необухваћених и илегалних активности у Републици Србији. Подаци о овим активностима приказани су у публикацијама Републичког завода за статистику **Необухваћена економија и Процена илегалних активности у Републици Србији 2003-2006**“.

У раду су приказани изабрани статистички подаци из представљених публикација. На основу ових података види се да је број кривичних дела економског криминала, као и привредних престапа у Републици Србији у периоду 2001-2012. године опао за половину. Узроци овог опадања могу се приписати интензивирању напора у борби против корупције и економског криминала које државни органи и институције предузимају последњих година, као и спроведеним реформама у процесу транзиције, регулисаном економском окружењу, поштовању закона, увођењу финансијске дисциплине и економским, друштвеним и правним реформама које се у Србији интензивно спроводе од 2001. године. Приметан је и мањи пораст кривичних дела против привреде након 2010. године, док кривична дела против службене дужности у овом периоду остају на приближно истом нивоу. Економски ефекти необухваћених и илегалних активности у Републици Србији су релативно високи и у периоду од 2003-2005. године кретали су се у распону од 16-13% бруто домаћег производа.

Осим података Републичког завода за статистику, податке у вези са економским криминалом прикупљају и објављују поједини државни органи и институције који у оквиру својих надлежности и делокруга рада прикупљају податке у вези са економским криминалом. Ови државни органи и институције су **Републичко јавно тужилаштво, Агенција за борбу против корупције, Министарство финансија (Управа за спречавања прања новца) и Народна банка Србије**. Подаци из области економског криминала могу се наћи у **информаторима о раду** ових државних органа и у електронској бази података **Управе за спречавање прања новца**. Ови подаци пружају додатну слику о распрострањености и видовима економског криминала у Републици Србији.

## Литература

1. Агенција за борбу против корупције. (2013). Информатор о раду Агенције за борбу против корупције (Београд, 15. јун 2013. године). Приступ 15 јул, 2014, [http://www.acas.rs/sr\\_cir/component/content/article/41/152.html](http://www.acas.rs/sr_cir/component/content/article/41/152.html)
2. Алексић, Ж. и Гашић, М. (1993). Улога финансијске полиције у откривању криминалитета и других злоупотреба. Актуелни проблеми сузбијања криминалитета. Београд: Институт за социолошка и криминолошка истраживања.
3. Modly, D. (1998). Kriminalistički leksikon. Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka.
4. Народна банка Србије (2013). Анализа одговора банака на достављен упитник о активностима банке из области управљања ризиком од прања новца и финансирања тероризма за период април–септембар 2013. године (Београд, 6. децембар 2013. године). Приступ 15. јул, 2014, [http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latinica/55/55\\_7/analiza\\_spn\\_I\\_14.pdf](http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latinica/55/55_7/analiza_spn_I_14.pdf)
5. Pihler, S. (1993). Ka savremenoj koncepciji ekonomskog kriminaliteta. Aktuelni problemi suzbijanja kriminaliteta. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.

6. Радовић-Стојановић, Ј., Амићић, Г., Нешковић, Н., и Саламадија М. (2013). Привредни преступи у Републици Србији у периоду транзиције од 2001-2011. Године. Тематски зборник радова Национална безбедност Републике Србије и безбедносне интеграције, Београд: Криминалистичко-полицијска академија, стр. 123-144.
7. Републички завод за статистику. (2006). Класификација кривичних дела за Кривични законик Републике Србије. Интернет, [http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/osn\\_555.htm](http://webrzs.statserb.sr.gov.yu/axd/osn_555.htm)
8. Републички завод за статистику. (2007а). Необухваћена економија. Приступ 15. јул, 2014, <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Nacionalni/Proizvodni.pdf>
9. Републички завод за статистику. (2007б). Процена илегалних активности у Републици Србији. Приступ 15. јул, 2014, <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Nacionalni/Droga.pdf>
10. Републички завод за статистику. (2013а). Пунолетни учиниоци кривичних дела у Републици Србији, 2012. – Пријаве, оптужења и осуде – (Београд, 2013. године) Приступ 15. јул, 2014, [http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/24/91/SB\\_576\\_Punoletni\\_uciniociKD2012.pdf](http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/24/91/SB_576_Punoletni_uciniociKD2012.pdf)
11. Републички завод за статистику. (2013б). Одговорна и правна лица – учиниоци привредних преступа, 2012. (Београд, 2013. године) Приступ 15. јул, 2014, [http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/24/94/SB-575\\_Odgovorna\\_lica2012.pdf](http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/01/24/94/SB-575_Odgovorna_lica2012.pdf)
12. Sućeska, M. (2006). Osnovi ekonomskog kriminaliteta. Sarajevo: Fakultet kriminalističkih nauka.
13. Управа за спречавање прања новца. (2013). Извештај о раду Управе за спречавање прања новца (Београд, 29. март 2013. године). Приступ 15. јул, 2014, [http://www.apml.gov.rs/REPOSITORY/971\\_godisnji-izvestaj-za-2012-cir.pdf](http://www.apml.gov.rs/REPOSITORY/971_godisnji-izvestaj-za-2012-cir.pdf)
14. [www.acas.rs](http://www.acas.rs)
15. [www.rjt.gov.rs](http://www.rjt.gov.rs)
16. [www.stat.gov.rs](http://www.stat.gov.rs)

## STATISTICAL COVERAGE OF ECONOMIC CRIME IN THE REPUBLIC OF SERBIA

**Summary:** The sources of statistical data on economic crime in the Republic of Serbia are the Statistical Office of the Republic of Serbia and other state bodies and institutions which collect and publish the data related to economic crime within their respective jurisdiction and scope of work: Republic Public Prosecutors Office, Anti-Corruption Agency, Ministry of Finance (Administration for the Prevention of Money Laundering) and the National Bank of Serbia.

The paper gives an overview of the publications of these institutions in which the statistical data in the field of economic crime are published. In addition to this, the paper presents the statistical data from the publications of the Statistical Office of the Republic of Serbia: economic offences, legal persons and authorized

persons – commercial offence perpetrators, criminal offences against security of computer data and criminal offences against official duty, as well as selected statistical data on economic effects of uncovered and illegal activities in the Republic of Serbia.

There are also the following data presented: the data of the Republic Public Prosecutors Office on the number of cases and persons related to ungrounded use of credits and other privileges, the number of complaints and finalized cases of the Anti-Corruption Agency and the data of the National Bank of Serbia on the number of reported suspicious transactions to the Administration for the Prevention of Money Laundering related to money laundering and financing of terrorism. The data are presented both in tabular and graphic forms, as they are given in original publications, in order to get a view of the manner in which these institutions statistically cover and publish the data in the field of economic crime in the Republic of Serbia.



# ПЕРЦЕПЦИЈА ВЕРБАЛНОГ НАСИЉА МЕЂУ СТУДЕНТИМА МАТЕМАТИЧКОГ ФАКУЛТЕТА

Весна Анђелић Николендић<sup>1</sup>

мр Ирена Павловић<sup>2</sup>

Мирјана Стојов<sup>3</sup>

*Криминалистичко-полицијска академија, Београд*

**Сажетак:** Рад истражује перцепцију вербалног насиља у студентској популацији и презентира резултате емпиријског истраживања спроведеног на дагу тему међу студентима прве године Математичког факултета Универзитета у Београду. Циљ овог истраживања био је, конкретно, да се установи који су то облици језичког понашања које млади људи препознају и доживљавају као чинове агресије, које групе људи сматрају посебно угроженим оваквим видом насиља, те које конкретно речи, изразе и формулације (или њихово одсуство) препознају као увредљиве. Испитаници су идентификовали велики број језичких чинова који се могу сматрати манифестацијом вербалног насиља, чиме су показали, с једне стране, да имају истанчан осећај за језик и културу језичког изражавања, а са друге висок степен свести о присуству вербалног насиља као негативне појаве у свом окружењу. Као најугроженију популацију недвосмислено су издвојили Роме. Листе увредљивих формулација показују извесну уздржаност, коју првенствено карактерише упадљиво одсуство табу термина, као и аналитичност, што се може довести у везу са науком којом су одабрали да се баве.

**Кључне речи:** вербално насиље, језички чинови, студентска популација.

## 1. Увод

Попут многих других аспеката људског живота, и област језичког понашања регулисана је конвенцијама које су се најпре спонтано, а касније уз свесно дефинисање циљева и усмеравање, развијале са циљем да се унапреди комуникација међу људима. Тако су, током времена, неки сегменти језика постали предмет интересовања права и

1 Наставник страног језика. Контакт адреса: vesna.an@kpa.edu.rs

2 Наставник страног језика. Контакт адреса: irena.pavlovic@kpa.edu.rs

3 Наставник страног језика. Контакт адреса: mirjana.stojov@kpa.edu.rs

препозната је потреба да се неки облици језичке праксе санкционишу као друштвено штетни. Као резултат тога, одређени говорни или писани језички чинови идентификовани су као прекршаји или кривична дела. У двадесетом веку, суочено са последицама два велика рата, човечанство је почело да схвата која све људска права треба дефинисати као највећу вредности и заштитити правним нормама. Међу тим правима нашла су се и језичка права, јер се само поштовањем ових права људима уистину може гарантовати слобода. Језичка слобода, међутим, подразумева право људи на употребу језика, док се злоупотреба, ако ју је већ немогуће искоренити, мора контролисати одређеним друштвеним механизмима.

Законодавство Републике Србије, попут оног у готово свим савременим државама, није могло да занемари чињеницу да постоје одређени говорни чинови који представљају опасност по друштво и који се морају санкционисати. Због тога Кривични законик Републике Србије и Закон о прекршајима Републике Србије дефинишу неке од њих као кривична дела или прекршаје. Попис оваквих дела укључује увреде, претње, кривоклетство, неовлашћено објављивање информација, подстрекавање на извршење неког противправног дела, одавање службене, државне или војне тајне и слично.

И поред тога, широки дијапазон језичких понашања остаје изван оквира правних норми, иако постоји свест о томе да су друштвено штетна. Разлог за то лежи првенствено у већ поменутој чињеници да постоји веома тесна веза између језика и идентитета. Како су током историје људи тешко успевали да остваре прокламовани идеал „једна држава, једна нација, један језик“, показало се да су се у одређивању свог идентитета људи најчешће везивали за језик и да, као што су то бројна истраживања из области социолингвистике утврдила, људи своју укорењеност чешће проналазе у (матерњем) језику него у припадању одређеној нацији (Филиповић, 2000).

Даље, законски текст често следи строго одређени образац и ослања се на најбоље примере из законодавне праксе референтних земаља. Поставља се питање да ли се манифестације језичког понашања у различитим, чак разнородним, језицима подударују до те мере да се правне норме које важе у једној земљи аутоматски могу пресликати и применити на неку другу. Мишљења смо да је приликом креирања законских аката нужно консултовати језичке стручњаке, лингвисте и социолингвисте који на правилан начин могу да протумаче природу језичког система на који правна регулатива настоји да делује. Тако би се превазишли проблеми који настају услед непознавања метајезичке терминологије и основних концепата лингвистике, са којима законодавац не мора бити фамилијаран.

Иако је сасвим природно да се сложен језички систем не може у потпуности нормирати ни лингвистички, а поготову не правно, бројне манифестације језичког понашања, како говорне тако и писане, остају ван домашаја правних норми, без обзира на то што могу представљати видове насиља са потенцијално опасним последицама по друштво у целини, одређене друштвене групе или поједине припаднике тога друштва.

Злоупотреби језика која се огледа у вербалном насиљу није придавано довољно пажње, иако она може бити, а најчешће и јесте, повод за или увод у друге видове агресије. Одређени модалитети вербално агресивног понашања представљају пратећи садржај готово свих видова насилничког понашања, а могу се идентификовати и као основно средство психолошког насиља.



## 2. Видови и примери вербалног насиља

Под вербалним насиљем подразумева се коришћење језичких чинова, говорних и писаних, који су усмерени на то да повреде нечија осећања, дају говорнику моћ или превласт над слушаоцем и послуже успостављању контроле над њим. Ови непожељни облици језичког понашања укључују увреде, називање погрдним именима, исмевање, омаловажавање, псовке, одавање тајни и ширење лажи, али исто тако и ускраћивање језичке комуникације и оговарање, посебно у институционализованој форми, у контексту мобинга, политичке или чак ратнохушачке пропаганде. Њихове последице могу бити не само неповољне, него и трагичне како на индивидуалном, тако и на ширем друштвеном плану.

Као илустрацију можемо навести и недавни пример пласирања неистинитих информација путем интернета у време катастрофалних поплава које су задесиле нашу земљу. Није тешко замислити страх и безнађе које су обузимали људе док су читали, можда потпуно ненамерно, па чак и наивно пласиране, дезинформације о, на пример, стотинама лешева који плутају по Обреновцу, нарочито с обзиром на чињеницу да је комуникација са поплавленим насељима била готово у потпуности прекинута, па многи нису могли имати права сазнања о томе да ли су њихови рођаци или пријатељи безбедни.

Даље, поводом стогодишњице Првог светског рата, последњих неколико месеци се у медијима често објављују факсимили одређених докумената или новинских чланака из периода који је претходио овом великом крвопролићу. И на овом примеру јасно се види да одређени чиновници језичке комуникације често јесу увод у или повод за различите видове насиља, као и да говор мржње, уколико је присутан у широј друштвеној заједници или евентуално превазиђе њене оквире, може бити увод у ратне операције против друге нације или државе.

Све ово наводи нас на закључак да постоји огромна потреба да се, као и употреби језика, велика пажња поклони и злоупотреби језика, да се истраже њени модалитети, узроци и последице, те да се код људи повећа свест о томе да вербално насиље треба елиминисати или барем свести на најмању могућу меру.

## 3. Циљеви и метода истраживања

Примарни циљ истраживања био је да установи које облике језичког понашања посматрана студентска популација опажа као чинове језичког насиља, које популације сматрају нарочито погођеним оваквим понашањем, те које конкретно речи, изразе или формулације препознаје као маркере вербално агресивног понашања.

Инструмент коришћен у истраживању био је анонимни упитник, са шест питања отвореног типа.

Узорак је обухватио 18 студената прве године Математичког факултета Универзитета у Београду, од којих је 6 мушког и 12 женског пола. Претпоставка је да се на овој образовној институцији школују млади људи који су амбициозни, вредни и космополитски оријентисани, остварени, те несклони вербалном насиљу. Због природе материје коју изучавају, често су у прилици да комуницирају и сарађују са колегама из иностранства, и да, осим литературе на матерњем језику, користе наставне материјале и уџбенике са других говорних подручја.

#### 4. Резултати истраживања

Од испитаника је најпре тражено да идентификују облике вербалног понашања које доживљавају као вербално насиље, па је прво питање имало за циљ да установи који су то језички чинови, говорни и писани, препознати као чинови вербалног насиља у посматраној студентској популацији. Питање бр. 1 стога је гласило: Које језичке чинове, говорне и/или писане, сматрате вербалним насиљем?

Табела 1: Манифестације вербалног насиља

Редни број	Тип вербалног насиља	Број испитаника који га наводе
1.	вређање/увреда:	Укупно: 22
	а) неспецификовано	11
	б) на националној основи	3
	ц) на верској основи	3
	д) на полној/сексистичкој основи	2
	е) на основу економског статуса/материјалног стања	2
	ф) на расној основи	1
2.	псовке/псовање	11
3.	викање/повишен тон	6
4.	омаловажавање	5
5.	говор мржње/вербална мржња	3
6.	понижавање	2
7.	прозивање/прозивке	2
8.	потцењивање/јавно потцењивање	2
9.	непоштовање	2
10.	подсмевање/исмевање	2
11.	нељубазност	1
12.	увредљиви натписи и графити	1
13.	сексуалне алузије	1
14.	пропагандни материјали	1
15.	оговарање	1
16.	погрдни називи	1
17.	ружни надимци	1
18.	добацивање	1
19.	игнорисање друге особе	1
20.	анонимне поруке непримереног садржаја	1
21.	агресивно изражавање ставова без слушања друге стране	1

Испитаници су препознали и именовали више од 20 различитих манифестација вербално агресивног понашања. Тачније, тај број иде и до 27 уколико укључимо издиференциране појаве вређања (вређање на верској, националној, полној, расној или имовинској основи), а био би и већи уколико би се инсистирало на чисто формалним језичким критеријумима (нпр. да смо раздвојили подсмевање и исмевање или говор мржње и вербалну мржњу, викање и повишен тон и сл.).

Највећи број испитаника навео је **вређање или увреде** као манифестацију језички агресивног понашања. И док се у 11 случајева само неодређено наводе овакви језички чинови као вид агресије, у других 11 случајева увреде се конкретно везују за биолошке, личне или социјалне карактеристике које су у њиховој основи, тј. које су њима таргетиране. Управо ова прецизна диференцираност даје објашњење за учесталост са којом се вређање јавља у одговорима.

Други најчешће навођени облик вербалне агресије јесу **псовке или псовање**. Ово може да се, барем у извесном степену, објасни чињеницом да су псовке на српском говорном подручју веома широко распрострањене. Познато је да се њима изражава широк дијапазон осећања, од нежне добронамерности, преко незадовољства или иритације, те фрустрације, па до најжешћих излива беса или мржње. Оне могу бити сасвим бенигно средство које доприноси шаљивом тону разговора или којим се даје живописност нарави, поготову ако не садрже табу термине. Неке су аутоцензуром народног идиома доведене у стање делимичне или потпуне неутралности или су до те мере замућене еуфемизмима да се лако губи из вида њихова првобитна форма и намена. Такав је случај, на пример, са псовком „иди у першун“, која се углавном користи да се изрази шаљива иритација или неслагање.

У уметничким делима, као што су књижевноуметнички текстови или филм, без обзира на жанр, псовке могу бити веома моћно и изражајно стилско средство. Стога бројна књижевна дела, а у још већем броју филмови, обилују псовкама, које се намећу као веома погодно уметничко средство за, рецимо, карактеризацију ликова, будући да су језгровите, ефектне и често индикативне у погледу социјалног и образовног статуса, етничког или географског порекла говорника. Псовке се користе, мада далеко ређе, и у поезији. Поетски израз карактерише се својом јединственошћу, оригиналношћу и непоновљивошћу, па у њему нема места за било какве устаљене и схематизоване конструкције. Ипак, неки песници успевају да их на оригиналан начин ушлету у своје поетске бравуре. Међу домаћим песницима можемо навести пример Мирослава Антића, чија их поема „Војводина“ користи ефектно, ма колико дискутабилно у погледу укуса.

У новије време, велику полемику подигла је одлука Руске Федерације да уведе забрану псовки и псовања у уметничком стваралаштву. Иако нема сумње да се уметности мора гарантовати велика слобода да би могла да оствари свој пуни потенцијал и да се не би спутвала креативност уметника, слободни смо овде приметити да рестрикције понекад могу подстаћи другачију врсту креативности. Уметници тако могу осмислити бројна друга изражајна средства којима ће, рецимо, заменити псовке. Истакнути српски писац, Данило Киш, једном је приликом изазвао прилично опречне реакције својих колега и шире јавности изјавом да он лично прибегава аутоцензури, иако је објаснио да га управо то мотивише да буде још инвентивнији у проналажењу начина да своје идеје изрази, што је свакако допринело и толико цењеној и хваљеној вишезначности његовог уметничког израза.

Псовке су језички изрази који несумњиво изазивају највише контроверзи. Управо у вези са њима постоји и највише ограда, пре свега због тога што у највећем броју случајева садрже табу термине. Псовке се често користе потпуно несвесно, по навици стеченој у одређеној средини, понекад чак и у најранијем животном добу, без жеље да било кога увреде, не вршећи никакву комуникациону, него чисто емотивну или експресивну функцију (Crystal: 2010). У одређеним друштвеним слојевима користе се слободно у оквиру породице или шире заједнице без икаквих ограда, чак и када са-

држе табу термине. Упућују их једни другима или некој трећој страни подједнако све генерације или, у нешто патријархалнијем окружењу, старије генерације млађим, док се од ових потоњих очекује извесна уздржаност.

Објашњење за ову појаву настоји да пружи и наука. У експериментима приказаним у оквиру документрног серијала који испитује развој, домете и ограничења језика, „Фрајева планета речи“<sup>4</sup>, емитованом на првом програму РТС ових дана, неурологингвисти илуструју како, на пример, честом употребом псовке и табу речи губе снагу. За човека који не псује или псује ретко, псовка може да буде важно средство којим се редуцира стрес, па тако када је изложен некој непријатности или чак болу, он то може да отрпи дуже уколико фрустрацији да одушка псовком. Ово средство, међутим, неће бити делотворно код људи који се псовкама обилато користе, јер за њих те речи немају моћ, то јест, изгубиле су своју снагу честом употребом.

Занимљиво је да се као трећи вид агресије у језичком изражавању препознаје вицање, односно **повишен тон**. Дакле, не оно што се изговара, него **начин** на који се изговара. Истина је да повишен тон и интонација могу битно утицати на значење изговорене речи, за шта нема боље илустрације од чињенице да је чувени редитељ Станиславски терао глумце да реч „вечерас“ (рус. *сегодня вечером*) изговоре на четрдесет различитих начина – равнодушно, упитно, претећи, итд. С обзиром на то да чак трећина испитаника наводи овај облик вербалне агресије, можемо закључити да је он прилично распрострањен у окружењу ових младих људи, као и похвалити њихов инстанчани језички осећај.

Четврто место заузима **омаловажавање** са пет појављивања (или чак седам, ако му придружимо и **потцењивање**, у ком случају би се нашло испред повишеног тона), као нарочити вид психолошког насиља упереног на подривање самопуздања жртве и њеног довођења у инфериорни положај у односу на говорника/насилника. Иако нема сумње да ће код свакога изазвати нелагоду у већем или мањем степену, омаловажавање може да буде нарочито погубно у формативном раздобљу.

Као пети, на листи се нашао **говор мржње**. Сам термин „говор мржње“ јесте потпуно одомаћени дословни превод, такозвани калк<sup>5</sup>, енглеске синтагме *hate speech*, која се током последње две до три деценије користи да означи, по речима нашег истакнутог лингвисте Ранка Бугарског, „вербално изражавање мржње, расизма, шовинизма и ксенофобије. То је жесток облик јавног дифамирања или инвективе са циљем сатанизације неке етничке, расне, професионалне, социјалне или политичке групације“ (Бугарски: 2009). И док је старијим генерацијама националистички, шовинистички и верски обојен говор мржње веома добро познат из периода ратних сукоба на просторима бивше Југославије током деведесетих година двадесетог века, генерација данашњих студената упознала се са вербализованом мржњом која првенствено има за мету мањинске групе или оном која прати ривалитет на политичкој позорници.

<sup>4</sup> *Fry's Planet Word*, документарна серија о језику коју је осмислио и реализовао Стивен Фрај (Степхен Фру), британски глумац, познат српској публици, између осталог, и из серијала „Црна Гуја“. Састоји се од пет једночасовних епизода које су по први пут приказане током септембра и октобра 2011. године на другом програму ВВС-ја и на програму ВВС HD, а које су у Србији емитоване током маја и јуна текуће године на другом програму РТС, а репризиране током јула месеца на првом програму РТС. Трећа епизода серијала носи наслов „Употреба и злоупотреба“ (*Uses and Abuses*) и фокусира се управо на неке аспекте теме која је предмет нашег истраживања, а звезда епизоде је „шампион псовања“, британски глумац Брајан Блест (Brian Blessed).

<sup>5</sup> Од француске речи *calque*. Јелисавета Милојевић (Милојевић: 2003) дефинише калк као преводну позајмљеницу (*translation loan*), то јест израз настао као резултат дословног превођења из једног језика у други.

Међу преосталим манифестацијама језичког насиља које су испитаници навели издвојили бисмо **анонимне поруке непримереног садржаја** и **агресивно изражавање ставова без слушања друге стране**, као нарочито илустративне у погледу зрелости и аналитичности опсервиране популације и њене језичке културе. Сам број језичких чинова које су студенти навели довољно речито говори о томе колико су свесни и колико осетљиви на злоупотребу језика, али, нажалост, сведочи и о томе да су овој негативној појави директно или индиректно изложени.

Питање број 2 формулисано је тако да се испита које су то групе, односно популације, за које испитаници налазе да су најчешће изложене вербалном насиљу, као и које су то врсте насилних вербалних аката којима су најчешће изложени. (Питање бр. 2: Које популације или мањинске групе су, по Вашем мишљењу, најчешће жртве вербалног насиља? Којој су врсти вербалног насиља они најчешће изложени?)

Као најугроженији, препознати су припадници једне етничке групе, тачније припадници ромске националности. Чак 16 испитаника (88,9%) идентификовало је ову популацију као најчешћу мету вербалне агресије (Табела 2). Затим следе особе са сметњама у развоју, а за њима, потпуно изједначени по броју испитаника који их наводе, јављају се жене, деца, лица старије животне доби, затим Хрвати, људи различитих вероисповести, гојазне особе, хендикепиране особе, припадници сексуалних мањина. По једном се као мете вербалног насиља помињу болесне и повучене особе, избеглице, сиромашни људи, припадници мањинских заједница и, као нарочита занимљивост, особе које „личе на припаднике сексуалних мањина“.

Испитаници су изнели мишљење да најчешћи облици вербалног насиља којима су наведене популације изложене укључују задиркивање, добацавање, неслане шале, вређање, псовке, оговарање, називање погрдним именима, омаловажавање, исмевање и неоправдану генерализацију. Један испитаник наводи да су припадници ромске националности све мање изложени вербалној агресији, коју је углавном заменило избегавање. Ово запажање показује да млади људи веома добро схватају да депривација комуникације такође може да буде моћно „оружје“ за психолошки притисак, па чак и насиље над другом особом.

Табела 2: Најчешће жртве вербалног насиља

Редни број	Популација	Број испитаника који је наводе
1.	Роми/припадници ромске националности	16
2.	Особе са сметњама у развоју/људи ометени/заостали у развоју	3
3.	Деца	2
4.	Стари	2
5.	Жене	2
6.	Хрвати	2
7.	Људи различитих вероисповести од православне /припадници јеврејске вероисповести	2

8.	Крупне/гојазне особе, гојазни људи	2
9.	Људи са инвалидитетом или неком психичком или физичком маном / чак и они са физичким аномалијама	2
10.	Сексуалне мањине / људи неуобичајених сексуалних оријентација	2
11.	Они који личе на припаднике сексуалних мањина	1
12.	Болесне особе	1
13.	Сиромашни људи и просјаци	1
14.	Мањинске заједнице	1
15.	Повучене особе	1
16.	Избеглице	1

Од испитаника је, даље, затражено да наведу најфреквентније уверљиве термине који се упућују особама женског пола. (Питање бр. 3: Набројте неколико најчешћих увредљивих термина који се користе за особе женског пола.) Попис садржи укупно 22 увредљива термина (Табела 3а), али је, поред тога, седам испитаника прибегло дескрипцији или експликацији (Табела 3б).

Термини који се користе као део вербално насилних језичких чинова уперених против припадница женског пола могу се сврстати у 6 група и обухватају: 1) термине који се односе на моралну карактеризацију (тј. оне који имплицирају особе лаког морала, промискуитетност), 2) термине који се односе на смањене интелектуалне способности (глупача, ретард, итд.), 3) називе за животиње (крава, гуска, ћурка, итд.), 4) термине којима се имплицира рурално порекло (сељанка, чобанка), 5) термине који се односе на телесни изглед или неки телесни недостатак (акреп, ружна, дебела, богаљ) и 6) термине који означавају особе женског пола хомосексуалне оријентације (лезбејка).

Најчешће навођен увредљиви термин за особу женског пола јесте реч „курва“ (наводи је 9 испитаника). Ова реч у данашње време првенствено се тумачи као термин којим се означава промискуитетна особа женског пола, али није реткост ни то да се употреби за особу мушког пола, како би указала на неку њену лошу карактерну особину, најчешће притворност. Фреквентној употреби овог термина можда доприности и чињеница да се деца у Србији са њом сусрећу у основношколском узрасту, јер се јавља у епској народној поезији<sup>6</sup>, па се фамилијаризују са њом без обзира на то да ли се у продицама или срединама из којих долазе са датим изразом могу сусрести или не. До истог запажања и закључка дошло се и приликом истраживања спроведених на другим високошколским образовним институцијама.<sup>7</sup> Овај термин далеко иза

6 Тако се, рецимо, у избору епских народних песама о Краљевићу Марку за шести разред основне школе налази и песма „Марко Краљевић укида свадбарину“. У њој Марко моли црног Арапина да укине нечовечан обичај наплате свадбарине, а овај му љутито одговара: „У мен, курво, вересије нема, / Не даш блага, са мном се подсмеваш!“

7 Анђелић Николенџић, В.: „Вербално насиље као део језичког понашања у студентској популацији“, рад припремљен за излагање на научном скупу на Тари 2014. и приређен за објављивање у зборнику радова о

себе оставља све остале (Табела 3а). Следећи у низу, „глупача“, јавља се у 4 одговора, а затим следе „ћурка“ (4), „крава“ (3) и „кучка“ (3).

Табела 3а: Најчешћи увредљиви термини за особе женског пола

Редни број	Термин	Број испитаника који је наводе
1.	курва	9
2.	глупа, глупача	4
3.	ћурка	4
4.	крава, дебела крава	3
5.	кучка	3
6.	гуска	3
7.	сељанка	2
8.	овца	2
9.	жена лаког морала	1
10.	дроља	1
11.	фукса	1
12.	спонзоруша	1
13.	чобанка	1
14.	ретард	1
15.	кретенуша	1
16.	дебил	1
17.	лезбејка	1
18.	акреп	1
19.	ружна	1
20.	дебела	1
21.	лујка	1
22.	богаљ	1

Табела 3б: Најчешћи увредљиви термини за особе женског пола

Редни број	Дескриптивни/експликативни одговори
1.	Све именице које представљају имена животиња.
2.	Сви могући пежоративи који постоје у српском језику.
3.	Углавном термини који означавају промискуитетну особу и/или поститутку, а и разне именице које означавају особе мање пријатног изгледа.
4.	Већина домаћих животиња женског рода.
5.	Када се о жени говори као о делу женског тела.
6.	Да није морална.
7.	Погрдни називи који означавају неку врсту промискуитета.

Четврто питање односило се на увредљиве термине које се упућују особама мушког пола (Питање бр. 4: Набројте неколико најчешћих увредљивих термина који се користе за особе мушког пола.) Увредљиви термини за мушкарце, чији је број нешто мањи (20), такође могу да се сврстају у 6 група: 1) погрдни термини за особе мушког пола хомосек-

насиљу у Србији, истражује перцепцију језичког насиља међу студентима Криминалистичко полицијске академије у Београду и Медицинског факултета Универзитета у Београду.

суалне оријентације (педер, геј), 2) термине који се односе на смањене интелектуалне способности (дебил, кретен, болид и сл.), 3) називи за животиње (мајмун, коњ, магарац), 4) увреде на рачун недовољне мужевности (млакоња, слабић) 5) погрдни термини везани за физички изглед (нпр. главоња) и 6) термини који апостофирају рурално порекло или недовољан рафинман (сељак, сељачина).

Прво и друго место међу погрдним терминима за особе мушког пола заузимају речи „дебил“ и „идиот“, које се јављају по 6 пута, а за њима следи реч „ретард“, коју су навела три испитаника. Закључујемо да у посматраној популацији увреде превалентно таргетирају интелектуалне способности жртава вербалног насиља, а овај закључак поткрепљује и чињеница да међу преосталих 17 термина фигурира чак пет сличних наведенима (кретен, имбецил, деген, морон, болид). Уз реч „ретард“, од трећег до шестог места рангирале су се речи „педер“, „мајмун“ и „сељак/сељачина“.

Табела 4а: Најчешћи увредљиви термини за особе мушког пола

Редни број	Термин	Број испитаника који га наводи
	дебил	6
	идиот	6
	ретард	3
	педер	3
	мајмун	3
	сељак, сељачина	3 (1 аут)
	кретен	2
	коњ	2
	имбецил	2
	главоња	1
	прдоња	1
	деген	1
	геј	1
	млакоња	1
	слабић	1
	магарац	1
	морон	1
	пајсер	1
	болид	1
	свиња	1

Примећује се да од страних термина фигурирају само реч „геј“, преузета из енглеског језика (енгл. *gay*) којим се означавају особе хомосексуалне оријетације и реч „болид“. Може се, наравно, дискутовати о томе и да су у употреби речи „морон“, „имбецил“ или „идиот“, које су у српски језик такође дошле из других језика, али сматрамо да оне у нашем језику имају већ тако дубоку укорененост, како у вернакулару, тако и у стручним језичким регистрима, да их више нико или готово нико не доживљава као стране.

Ни у овом случају нису изостали дескриптивни одговори, који су дати у Табели 4б.



Табела 46: Најчешћи увредљиви термини за особе мушког пола

Редни број	Дескриптивни/експликативни одговори
	Пејоративи природних мушких карактеристика.
	Сви могући пејоративи који постоје у српском језику.
	Термини који означавају особу заосталу у развоју или хомосексуалца.
	Да је немаран, алкав и себичан.

У оквиру петог питања, испитаници су замољени да наведу увредљиве термине који се користе за припаднике одређених мањинских група које они сматрају нарочито угроженим. (Питање бр. 5: Набројте неколико најчешћих увредљивих термина који се користе за припаднике мањинских група или других популација које су највише изложене вербалном насиљу.)

Највећи број увредљивих термина односио се на припаднике ромске националности, са чак шест варијација (Циган, Циганин, Цигани, Циге, Циганштура, Ганци). Поред тога, јављају се и погрдни термини за припаднике других националности, као што су „Шиптари“ за Албанце и „усташе“ за Хрвате. Занимљиво је овде навести коментар једног испитаника који на пето питање даје следећи одговор: „Стварно нисам имао искуства са мањинским популацијама, али рецимо да су муслимани често називани шиптарима.“<sup>8</sup> С једне стране, овако искрено, чак бисмо могли рећи и наивно, исказана мисконцепција може нам бити дирљива, јер ју је могуће протумачити као знак младалачке, готово детиње, неискварености. С друге, може да нас забрине, јер је тешко схватити овакву необавештеност у ери масовних медија, френетичне комуникације и рапидне експанзије комуникационе технологије коју са највећим жаром и ревношћу прате управо млади, то јест припадници оне генерације коју називамо дигиталним урођеницима (енгл. *digital natives*).

Остали одговори које су испитаници овде навели укључују увредљиве термине који се односе на расну припадност („жути“), хомосексуалну оријентацију („педер“), ограничене домете у психофизичком развоју („ретардирани створ“), изглед („дебела стока“) и, напокон, личну хигијену („шутава“, „прљави“). Ни овде нису изостали примери софистициране лингвистичке, па и социолингвистичке аналитичности. Припадницима ромске националности, нарочито онима који се баве просјачењем, по речима једног испитаника, најчешће се говори „да се врате тамо одакле су дошли, да раде нешто уместо да просе, да су прљави, глупи...“ Други испитаник опет наводи да термини који се упућују припадницима групација угрожених вербалним насиљем у принципу јесу термини такве природе да означавају да је особа која упућује увреде „у неком погледу изнад особе којој су увреде намењене“.

Упитник се завршава молбом да испитаници дају властите коментаре и сугестије које би могле допринети истраживању (Питање бр. 6: Уколико желите да додате неки коментар, напомену, запажање или сл. што сматрате важним за тему којом се бави ово истраживање, молимо Вас да то напишете овде.)

И док се десет испитаника уздржало од било каквих коментара, осморо је навело личне ставове везане за појаву која је предмет проучавања.

<sup>8</sup> Навод је дат управо онако како стоји у упитнику, са свим правописним и стилским особеностима.

Троје испитаника истакло је уверење да је улога родитеља од пресудног значаја, јер управо они имају задатак да правилно васпитају своју децу, док двоје испитаника наглашава улогу школе и образовања. Изнето је и уверење да људи који имају факултетско образовање ређе користе вербално насиље, јер имају мање предрасуда према мањинским групама. Такође, изнето је мишљење да би требало „да постоји што више едукативних емисија које ће деци усадити лепе навике и праве вредности.“ Дакле, препознаје се улога коју би медији, а првенствено телевизија, могли да имају у неутралисању једне тако негативне појаве као што је вербално насиље.

Интересантно је да анкетирана група студената опажа да се вербално насиље највише јавља у школским срединама (како у основним, тако и у средњим школама), али и да сматра да се многи од термина наведених у упитницима користе у шали (један испитаник наглашава: „у мом окружењу, скоро искључиво у ту сврху“), те да се не схватају озбиљно, па стога и не могу никога истински да повреде.

## 5. Закључак

Истраживање је спроведено са циљем да се установи који су то облици језичког понашања које млади људи препознају и доживљавају као чинове агресије, које групе људи сматрају посебно угроженим оваквим видом насиља, те које конкретно речи, изразе и формулације (или њихово одсуство) препознају као увредљиве. Испитаници су идентификовали велики број језичких чинова који се могу сматрати манифестацијом вербалног насиља, чиме су показали, с једне стране, да имају одличан осећај за језик и културу језичког изражавања, а са друге висок степен свести о присуству вербалног насиља као негативне појаве у свом окружењу. Као најугроженију популацију недвосмислено су издвојили Роме. Листе увредљивих формулација показују извесну уздржаност и упадљиво одсуство табу термина, као и аналитичност, што се може довести у везу са науком којом су одабрали да се баве.

С обзиром на то да је ово истраживање замишљено као сегмент једног ширег социolingвистичког истраживања феномена вербалног насиља и његових импликација како за појединца тако и за ширу друштвену заједницу, у даљем истраживању добијени резултати биће упоређени са резултатима добијеним анкетањем других опсервираних група испитаника, како би се евентуално успоставила корелација између одређених средина, с једне, и учесталости и видова вербалног насиља који се у њима бележе, с друге стране. Основне потешкоће произлазе из чињенице да је свакодневно, приватно језичко понашање тешко пратити и документовати на законом дозвољен и етички прихватљив начин, па су истраживачи упућени на индиректне изјаве говорника, које могу, свесно или несвесно, бити неискрене, непрецизне, двосмислене или модификоване аутоцензуром.

## Литература

1. Бугарски, Р; *Нова лица језика*, Библиотека XX век, Београд, 2009.
2. Crystal, D.; *The Cambridge Encyclopedia of Language*, Second Edition, Cambridge University Press, 1997.
3. *Кривични законик Републике Србије*.
4. Марко Краљевић укида свадбарину у Поранио Краљевићу Марко: Избор епских народних песама о Марку Краљевићу, приредио Ласло Блашковић, ст., Ризница лепих речи, Нови Сад, 2007.
5. Милојевић, Ј.; *Essentials of English Morphology*, Папирус, Београд, 2003.
6. *Закон о прекршајима Републике Србије*.

## PERCEPTION OF VERBAL VIOLENCE AMONG UNIVERSITY STUDENTS OF MATHEMATICS

**Summary:** The paper explores the perception of verbal violence in student population and presents the results of an empirical research focusing on this topic and involving the students of mathematics at the University of Belgrade. The aim of this study was to establish specifically what forms of linguistic behaviour the students recognize and perceive as acts of verbal abuse, what groups of people they regard to be particularly targeted by this type of aggression, and, finally, what specific words, expressions and structures (or absence thereof) they recognize as being abusive. The subjects identified a large number of speech acts that could be regarded as manifestations of verbal violence, showing, on the one hand, that they possess a very refined linguistic sense and culture of verbal expression, and, on the other, a high level of awareness as to the presence of verbal violence in their surroundings. The Roma population was found to be by far most frequently targeted by verbal abuse. The lists of abusive terms showed certain reserve, primarily characterized by a conspicuous absence of taboo words, as well as by an analytical approach, which may be related to the subjects' primary field of study.



# СТАНДАРДИ ИНТЕРПОЛА ЗА БОРБУ ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ У УСЛОВИМА ЕКОНОМСКЕ ТРАНЗИЦИЈЕ

мр Сергеј Уљанов<sup>1</sup>  
Дарко Сенић, спец. криминалист<sup>2</sup>

*Управа за међународну оперативну полицијску сарадњу  
Министарство унутрашњих послова Републике Србије*

**Сажетак:** У овом раду аутори желе да прикажу улогу Међународне организације криминалистичке полиције (*INTERPOL*) кроз значај њених радних стандарда и капацитета. Тема је фокусирана на проблем корупције, који се посматра у оквирима економске транзиције у условима трансформације друштва. Економска транзиција и корупција су неодојиво повезане, због друштвено економске рањивости демократизације државних ентитета у евроинтегративним токовима. Процеси корените промене због стандардизације друштвеног живота у државама у транзицији, представљају безбедносне изазове *sui generis*. Организоване криминалне активности налазе плодно тло у раскорацима оваквих историјских промена, док коруптивна свест пандемски узима маха у освајању нормативно порозног политичко економског простора. С обзиром на међународни карактер ових негативних појава, аутори су пажњу посветили анализирању методологије Интерпола, као светске полицијске асоцијације, те начинима и поступцима којима располаже ова међународна организација у борби против корупције. У раду се такође покрећу питања неопходности међународе оперативне полицијске сарадње, која само уколико се одвија, како сматрају аутори, на законит, поуздан, безбедан и ефикасан начин може да допринесе да светски, регионални и национални напори у борби против корупције буду награђени ефективним исходом.

**Кључне речи:** економска транзиција, корупција, међународна оперативна полицијска сарадња, Интерпол.

---

1 E-mail: sputnik970@gmail.com

2 E-mail: darko.senic@mup.gov.rs

## 1. Увод

Крај двадесетог века обележен је нестанком три велика идеолошка система: државе благостања, комунистичке и револуционарне идеологије земаља Трећег света, и отпочињањем процеса трансформације глобалног карактера, који су читав свет увели у једну нову епоху. Ови процеси почели су да се одвијају стихијски и најчешће на концепцијама радикалног либералног капитализма<sup>3</sup>. Један од кључних проблема који се појавио услед дубоких друштвених промена у Источној Европи након 1989. године био је у вези са питањем како појмовно одредити те процесе. Убрзо су постали доминантни појмови који су до тада коришћени у „западној“ политичкој науци. Појам који је пробио оквири науке, на нашим просторима сасвим сигурно је појам *транзиција*<sup>4</sup>. Коришћен како у сврхе друштвене анализе, тако и као апсолутно објашњење за све друштвене проблеме у политици, овај појам заправо је само један од неколико појмова који у матичној дисциплини означавају одређене процесе<sup>5</sup>.

Појам *транзиција* подразумева прелазак једног друштва, односно његовог политичког и привредног система, у друго друштво са другачијим системом. Од краја осамдесетих и почетка деведесетих година двадесетог века, овај појам углавном се користи у значењу прелажења из социјалистичког друштвеног система и планске привреде, у капиталистички систем и систем тржишног привређивања, као и трансформације тоталитарних, једнопартијских политичких режима у савремено демократско друштво. У источноевропским земљама у употреби је био израз „друштвено економска реформа“, чиме су се означавале промене у систему које треба да се остваре.

У англосаксонској литератури, термин *транзиција* првобитно се појавио као експликативан појам за разумевање процеса укидања ауторитарних и диктаторских режима у неким земљама Јужне Европе и Латинске Америке и изграђивање парламентарне демократије, али на основама делујућег тржишта, дисперзираних и гарантованих власничких права, устаљених принципа тржишног пословања и интегрисаности у глобални економски поредак.

По рушењу социјалистичког модела друштвене организације у већини европских држава које су припадале том моделу, убрзано се кренуло у политичку плурализацију, а на економском пољу у приватизацију највећег дела до тада државне, односно друштвене имовине. Процес познат као *транзиција* био је нужан у таквим друштвима с обзиром на то да се у овом делу света социјалистички друштвени систем урушио сам од себе. Њихова привреда показала се као неспособна да одговори економским потребама и конкурентском тржишно оријентисаном моделу. Стога се с правом истиче да је у тим условима *транзиција* била неопходан и нужан процес.

Израз *транзиција* има још једну значајну функцију. Она се изражава у томе што је његова употреба, као носећег појма у означавању трансформацијских процеса на Истоку, вредносно неутрална и наизглед идеолошки неоптерећена. Тим изразом углавном се јасно одређује из каквог модела друштва се излази, али се прикрива, односно остаје недовољно јасно и недоречено у какав се систем стварно улази. Замена „командне“ привреде, државне својине и једнопартијског ауторитарног политичког система, модерном тржишном привредом на основама рационалне и правичне власничке транс-

3 Овај вид либералног капитализма превазиђен је још средином XIX века.

4 Потиче од речи *transitivus* (лат.) – прелазак из једног стања у друго.

5 Ђ. Томић, *Изгубљено у транзицији - Критичка анализа процеса друштвене трансформације*, Београд, 2011, стр. 35-43.

формације и вишестраначке парламентарне демократије, не само да нису спорни, већ су пожељни и неопходни услови преображаја бивших социјалистичких друштва.

Дакле, *транзиција* је позитиван друштвени, политички, а пре свега, привредни и економски процес, али и процес који неумитно носи са собом и одређене негативне друштвене појаве, као што су политичка нестабилност, незапосленост, сиромаштво, корупција и криминал, а посебно организовани криминал<sup>6</sup>.

За разлику од појма *транзиција*, у политичкој науци много мање нормативан, у употреби је пре свега појам *трансформација*<sup>7</sup>. Као и код појма *транзиције*, и у случају *трансформације* ради се о називу за један процес промене, преображаја, прелаза одређеног система из једног облика у други. *Трансформација* при том може, али не мора, означавати прелаз ка плуралистичкој демократији<sup>8</sup>. Најчешће, *трансформација* представља промену система, првенствено економског и политичког. У економском смислу, под тим појмом се подразумева процес „преласка из административне у тржишну привреду, односно стварање тржишно оријентисаних предузећа и финансијских институција где се конкурентским интеракцијама између произвођача и потрошача усмеравају производња и инвестиционе одлуке“<sup>9</sup>. Са политичког становишта, „*трансформација* је велика политичка промена, која доноси значајну реорганизацију власти и народа и у великој мери ново структурисање других друштвених односа, укључујући промене у хијерархијском поретку различитих друштвених група“<sup>10</sup>. Социолошки посматрано, појам *трансформација* може бити схваћен као глобални процес друштвених промена усмерених према модерним демократским, рационалним и хуманим формама друштвеног живота.

Аналогно наведеном, *трансформација* значи прелазак из једног у други друштвени модел. Истраживање фундаменталних, суштинских промена претпоставља критичку анализу њихових узрока и последица. Промене по принципу аутоматизма не значе присуство само позитивних ефеката и изостанак негативних. Друштвене, економске, политичке промене подразумевају процес који има позитивне и негативне елементе.

Да ли ће се ови процеси именовати *транзицијом*, *трансформацијом*, *рестаурацијом* или на неки други начин, углавном је без значаја. Битно је какав је крајњи резултат тих процеса, односно да ли те промене производе бољи или лошији систем од претходног, и то не само у смислу решавања проблема који су постојали у социјалистичком периоду (низак животни стандард, непостојање демократских односа, правне државе, цивилног друштва и др.), већ и опште људске слободе и цивилизацијског напретка. За потребе овог рада важно је истаћи да се друштвена трансформација односно транзиција одређују као макросоцијални егзогени фактор криминалитета. Овај процес, заједно са осталим друштвеним процесима кроз које пролази савремено друштво, има значајан утицај на ниво и феноменологију криминалитета. У том смислу је очигледна повезаности друштвених процеса и појава са криминалитетом у целини, посебно са неким његовим фреквентно присутним појавним облицима, као што је корупција.

6 Б. Бановић; З. Ђокић, Економско-финансијски криминал у транзицији у Србији, објављено у: *Криминалитет у транзицији: феноменологија, превенција и државна реакција*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2007, стр. 73-101.

7 Потиче од речи *transformatio* (лат.) – суштинска промена, преображај, метаморфоза.

8 *Ibidem*, стр. 35-43.

9 Г. Миловановић, Транзиција постсоцијалистичких привреда, *Економске теме*, број 2000/2, Ниш, стр. 23.

10 Т. Bottomore, *Politička sociologija*, Zagreb, 1987, str. 154.

## 2. Економска транзиција

Најважнији део процеса економске транзиције је својинска трансформација, односно приватизација друштвене и државне својине. Трансформација од планске ка тржишној економији представља други важан процес друштвене промене. Уско повезан са политичким одлукама, овај процес довео је, а и даље води ка различитим социјалним последицама, које по већи део транзиционих друштава нема само позитивне последице. Иако је концепт планске економије у последњим деценијама постојања социјалистичких држава услед недовољне флексибилности уз истовремено непромењене циљеве економског раста, полако, али сигурно губио на продуктивности, отварајући нов простор за тзв. „сиву економију“ која је функционисала на бази тржишта, не треба занемарити утицај и међународни тренд неолибералне политике економских актера који је падом Берлинског зида у Источној Европи добио не само нова тржишта, већ и нов простор за реформске експерименте, који су у многим западноевропским државама услед принципа јаке социјалне државе вођени у много тежим условима<sup>11</sup>.

На основу брзине реформи могу се разликовати два основна типа економске транзиције<sup>12</sup>. Први приступ одликује брзина економских реформи, па се неретко говори и о типу или моделу „шок-терапије“. Основни реформски циљеве овог типа трансформације јесу макроекономска стабилизација, либерализација цена, и реформа и изградња малог броја економских институција. При том су примењиване различите макро и микростратегije. У макростратегије спада, пре свега, рестриктивна пореска и монетарна политика, контрола плата као и фиксни курс. Најважнија од микростратегija свакако је брза либерализација цена, при чему су се у пракси контролисале само одређене цене, нпр. цене енергије.

Конкретне реформе које су уследиле у оквиру овог типа економске транзиције биле су, пре свега, укидање централног планирања у економији, затим брзо отварање за међународну трговину и усклађивање цена са онима на светском тржишту. Државна подршка јавним (државним или друштвеним) предузећима је укинута, исто као и „монобанк систем“ једне државне банке, те је дошло до оснивања нових комерцијалних банака. У исто време се с обзиром на социјалне последице оваквих радикалних и брзих реформи указивало на потребе стварања мрежа социјалних услуга, али је њихов развој често изостајао. Истовремено је приватизација социјалног сектора уз неспособност државе да одржи одређени ниво социјалне сигурности водила ка даљем продубљивању социјалних разлика у друштву.

За разлику од првог типа економске транзиције, други тип одликује постепено увођење реформи. Пре свега, оно се огледа у појачаном и дуготрајнијем законодавству и постепеном стварању и развијању економских институција. Конкретне реформе које су спровођене обухватале су приватизацију великих и средњих предузећа и стварање једног законског оквира усмереног ка слободном тржишту и, не на последњем месту, стварање и јачање банковног система. Основна разлика у односу на први тип економске трансформације није, међутим, била поступност другог, већ и стални покушај државне регулације тржишта рада, као и стварања јаким институција социјалних услуга. Ипак, док је први тип већ самом својом динамиком (брзо) успео у свом основном циљу

11 Детаљније у Р. R. Gregory; R. C. Stuart, *Comparing Economic Systems in the 21<sup>st</sup> Century*, Boston; New York, 2003.

12 Ј. Svejnar, *Transition Economies: Performance and Challenges*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1, 2002, Pittsburgh, pp. 3-28



– да успостави капиталистичке односе у економији – поступни приступ економским реформама заказао је управо у сфери социјалног. Нити је проблем незапослености, о којем се у контексту теорија трансформације иначе ретко говори, решен, нити је ниво социјалних услуга порастао<sup>13</sup>. Штавише, социјална држава у већини источноевропских друштва не игра никакву значајнију улогу, а низ кључних области – попут образовања, здравства, пензијског осигурања итд. – или је приватизован, или се налази у процесу приватизације, те је тиме резервисан само за један (мањи) део друштва, или је у изузетно незадовољавајућем стању.

Сама чињеница да је реч о процесу са нејасним исходом, то јест променама познатог и уласку у непознато, довољно говори о сложености самог процеса. Његово свођење само на економску сферу где су његови синоними приватизација и (чак и потпуно) потискивање државе из привредних токова; политичку сферу где се изједначава са политичким плурализмом, демократијом и слободама; или пак културну сферу где подразумева слободу културног изражавања и стваралаштва, представља неоправдану симплификацију. Стога се и сама транзиција као процес често одређује као нешто из чега се прелази у нешто пројектовано и историјски неостварено. При свим овим одређењима пренебрегава се чињеница да се економски, политички, културни, морални па и сви други системи и подсистеми не могу вештачки пресликавати, већ да су они, напротив, у великој мери одређени развојем производних снага, традицијом, историјским искуствима, националним менталитетом и мноштвом других фактора. Стога и свака парцијална дефиниција не може да одговори на круцијална питања о суштини и донетима транзиционих промена.

Процес трансформације бивших социјалистичких друштва траје већ нешто дуже од две деценије. То је довољно дуг период који омогућава да се утврде неке битне карактеристике самог трансформационог процеса, и то како његове добре стране, тако и неповољни резултати. Циљ трансформације било је стварање реалних претпоставки за успостављање и успешно функционисање тржишне привреде и институција једног демократског друштва. Дакле, била је реч о процесу истовремене промене економског и политичког система. Проблем је постао комплексан и отежан чињеницом да су ове реформе биле међусобно зависне<sup>14</sup>.

Карактеристике процеса привредног и индустријског реструктурирања и преоријентације спољне трговине су у значајној мери одређене полазним позицијама земаља Западног Балкана, на почетку економске трансформације. Њихова способност да се прилагоде драматично измењеном окружењу, као и то каква ће се индустријска структура појавити остваривањем економске трансформације, зависи од индустријских структура које су оне наследиле из периода централизованог планирања, као и од тога у којој мери су имале искуства у остваривању структурног прилагођавања у претходним периодима. За разлику од неких других источноевропских транзиционих привреда, земље Западног Балкана нису имале искуства са структурним променама и њихове индустријске структуре су биле далеко од оних из развијених тржишних привреда, тако да су морале да иду најдаље након упуштања у програм реструктурирања<sup>15</sup>.

13 Ђ. Томић, *opus citatum*, стр. 35-43.

14 Ј. Батић, *Структурне промене привреда земаља Западног Балкана и њихове импликације на расподелу, стандарди квалитет живота*, докторска дисертација, Мегатренд, Београд, 2010, стр. 7-17

15 *Ibidem*, стр. 7-17.

Додатна специфичност на нашим просторима састоји се у томе што се друштвена својина, предмет приватизације као кључне фазе у процесу економске трансформације, битно разликује од државне својине, која је била доминантна у земљама социјалистичког лагера<sup>16</sup>. Друштвена својина је понекад настајала и иницијативом (али не и инвестицијама) грађана, који су кредитима банака финансирани иницијалне инвестиције, а узете кредите отплаћивали из прихода основаног друштвеног предузећа. Формално, већи број предузећа је тако и формиран, а скоро сва предузећа су друштвени капитал увећавала из сопствене акумулације, а нипошто не на терет државног буџета.

У овим процесима, нарочито економским и политичким, код нас је запостављена једна чињеница да се они не могу инертно копирати, нити подразумевати, већ да су у великој мери одређени друштвеним развојем, традицијом, националним менталитетом и великим бројем других фактора. Управо то су фактори који утичу на криминалитет, његово стање и структуру. Економска транзиција обухватила је промену својинских односа, то јест приватизацију предузећа која су се налазила у државном власништву и афирмацију тржишта и тржишних механизма регулисања привредних активности. Такви процеси без контролних механизма за последицу су имали велики број незаконитих активности. Оне су се директно и индиректно одразиле на стање криминалитета. Директно, кроз кривична дела повезана за сам чин приватизације и њене непосредне последице које су се огледале у наношењу штете држави, а често и уништавање предузећа које је доводило до губитка посла великог броја радника и њихових социјалних проблема.

Као последица лошег рада, умишљајног или нехатног, са приватизованим предузећима, регистрована су кривична дела против привреде (проузроковање стечаја, проузроковање лажног стечаја, пореска утаја). Поред тога, нису била ретка ни кривична дела против права по основу рада (повреда права по основу рада и права из социјалног осигурања). Секундарна последица лоших приватизација је велики број незапослених од којих је један број извор за своју егзистенцију налазио, између осталог, и у вршењу кривичних дела, и то пре свега имовинских (крађе, тешке крађе, разбојништва, разбојничке крађе и др.). Ипак, најчешће средство које је коришћено у незаконитим приватизацијама јесте корупција, кроз вршење кривичних дела примања и давања мита.

### 3. Корупција

Криминал је вишедимензионална социјална девијација која има своја општа, посебна и појединачна изворишта. Различити облици криминала имају и специфичне или појединачне услове и узроке. Међутим, истраживања криминала у различитим друштвеним и културним срединама показују да одређени социјални, економски и политички услови посебно погодују његовом разбуктавању. Друштвене неједнакости, велике социјалне разлике, сиромаштво, незапосленост, ратови, културно заостајање, константне политичке и економске кризе, корумпирана и криминализована власт, институционалне дезорганизације, итд., јесу погодујући социјални миље одакле извире криминал и већина других друштвених девијација<sup>17</sup>.

16 Д. Цвјетићанин, Утицај модела приватизације на друштво у транзицији, *Социолошки преглед*, бр. 1–2, 2004, Београд, стр. 85–99.

17 А. Југовић, *et al*, Социјалне неједнакости и сиромаштво као друштвени контекст криминала, *Факултет политичких наука, Годишњак 2008*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2008, стр. 445–448.

Савремено друштво је ушло у тенденцију глобализације, либерализације и транзиције као макро друштвених промена у друштвеним структурама. Ову друштвену промену прати и криминалитет, који има своје почетке дубоко укорене чак и у првобитним облицима људске заједнице.

У новијој криминолошкој литератури, транзиција (заједно са глобализацијом) се проучава као један од макросоцијалних егзогених фактора криминалитета. У том смислу се развија теза о повезаности друштвених процеса и појава са криминалитетом у целини, посебно са неким његовим облицима манифестовања. На исти начин се објашњавају и различите феноменолошке карактеристике криминалитета на истом простору у различитим временским периодима. С обзиром на сличност историјског контекста различитих посткомунистичких друштава, утицај транзиционих промена на свакодневни живот људи у њему, такође, има доста сличности.

Поред глобализације, друштвена транзиција крајем осамдесетих и почетком деведесетих година 20. века, представља процес који је имао веома велики утицај на феноменолошка обележја криминалитета. Глобализација и транзиција имају значајан утицај на промене у обиму и структури криминалитета.

Свака држава која пролази кроз транзицију има своје специфичности по којима се тај процес разликује од транзиције у другим државама, па тако и ове негативне друштвене појаве у свакој од транзиционих држава имају своје специфичне карактеристике. Криминал, а посебно његови организовани облици и корупција, један је од значајних фактора који успоравају и коче реформске процесе који се одвијају у економској а донекле и у политичкој транзицији<sup>18</sup>.

Криминалитет је појам који обухвата читав спектар криминалног деловања и понашања појединаца и организованих група у неком конкретном друштву. Криминал је, пак, социјално најтежа девијација која се, по правилу, испољава као злочиначко кршење писаних закона и легалног поретка. Системска девијација није персонални него структурни друштвени феномен и стратешко-развојни друштвени проблем. То значи да она није пролазна појава повезана са личним својствима појединаца, већ извире из „конструкцијске грешке“ у примени темељних правила неке друштвене организације.

Типичне системске девијације извиру из несагласности основних циљева и главних начина и средстава њиховог остваривања у оквиру неке формално организоване и институционализоване структуре деловања и понашања. Карактеристични примери су они када се нелегални приватни интереси остварују помоћу јавних институција, али и када се јавно прокламовани и друштвено верификовани циљеви остварују неформалним аранжманима јавних институција са проблематичним приватним лицима. У том смислу, корупција је типична системска девијација.

Своје лексичко порекло појам корупције води од латинске именице *corruptio* и латинског глагола *corrumpo* чија вишеструка значења се односе на поквареност, изопаченост, завођење, поткупљивост, подмићивање, кварење, труљење, распадање, кривотворење (списа, мере, тега), разарање, упропаштавање, искривљавање, обешчашћивање, каљање. Француско *venalite* и енглеско *bribery*, *subornation* или *corruption* базирајући своје савремено терминолошко значење на латинској именици *venalis* и глаголу *suborno*, који подразумевају потајно опремање, снабдевање, подбадање, подговарање, па чак и роба изложеног на продају, сасвим упечатљиво указују на сву негативност коју појмовно обухвата феномен корупције.

18 Б. Бановић; З. Ђокић, *opus citatum*, стр. 73–101.

Да корупција, та историјска „зубна болест“ сваког државноправног поретка, није детерминисана географским параметрима, најбоље сведоче следећи изрази: блиско-источни *baksheesh* (напојница), израелски *protektzia* (протекција) западноафрички *dash* (мито), латиноамерички *mordida* (комадић), италијански *la bustarella* (мали коверат) сликовито описујући криминалну активност коју Индуси називају „брзи новац“, а ми је сагледавамо у светлу „процента“, „плавих коверата“, „утицајних пријатеља“ и „поклона“.

У ширем смислу, то је друштвено негативна појава која се од постанка цивилизације историјски развијала у оквиру датих економских, политичких и социјалних предиспозиција државе носећи својом неморалном и противправном суштином, омеђеном различитим појавним модалитетима, штетне последице друштву. У ужем смислу, појам корупције обухвата следећа кривична дела: злоупотребу службеног положаја, примање и давање мита, противзаконито посредовање, превару у служби, фалсификовање службене исправе, несавестан рад у служби, закључење штетног уговора, издавање и неовлашћено прибављање пословне тајне, одавање службене тајне, затим привредни преступ нелојалне конкуренције у промету робе и услуга; дакле, у суштини корупција се односи на стицање (не)материјалне користи без правног основа за то стицање, а материјална корист огледа се у примању новца, примању у природи, испраштању дуга и сл.

Зависно од тога да ли се субјекти корупције налазе у државном или приватном сектору, корупција погађа наведене области друштвеног живота. Према критеријуму активности учесника, она може бити активна и пасивна. Уколико је намера даваоца мита везана за (не)обављање обавезне службене радње, реч је о правој активној корупцији. У случају потенцирања извршења, иначе, обавезне или неизвршења, иначе, недозвољене службене радње ради се о неправој активној корупцији. Пасивна корупција подразумева примање мита и може бити права и неправа, аналогно типовима активне корупције. Субјекти ових нелегалних активности могу бити: лице које жели услугу, посредник и службено лице. Према геополитичком нивоу егзистирања, о корупцији се говори као о међудржавној, националној или комбинованој криминалној појави.

Ево како је у поздравном говору којим је отворена Седма међународна конференција о проблему корупције, председник Интерпола Бјорн Ериксон (Björn Eriksson) у четири корака сагледао улогу прања новца приликом продора корупције у темеље државе<sup>19</sup>. Најпре, чланови организованих криминалних група троше нелегално стечену добит купујући робу и улажући средства у угоститељство, потом, долази до инвестирања „прљавог“ новца у ресторане и такси службе чиме се врши прање новца, а да би овакве новчане трансакције биле стручно обављене криминалци ангажују адвокате и подмићују банкарско особље. Након тога, криминалци путем инвестиција нелегално стечених финансијских средстава обезбеђују себи висок друштвени статус стичући тако могућност да се удруже са носиоцима политичких функција, да би преко њих вршили утицај на законодавну активност прилагођавајући је својим интересима. Напоследку, криминални кругови имају „своје“ политичаре које плаћају и тако учествују у политичком животу земље обезбеђујући своје интересе на највишем друштвеном нивоу.

С обзиром на ванвременски и међународни карактер проблема корупције, борба против ње саставни је део свакодневних активности Међународне организације криминалистичке полиције Интепрол<sup>20</sup>, односно свих њених 190 држава чланица. Према Интерполовој дефиницији корупције, она је „свако чињење или нечињење појединца или организације, јавно или приватно, којим се кршењем закона или нарушавањем поверења остварује корист или зарада“.

<sup>19</sup> Ова међународна конференција одржана је 1995. године у Пекингу, у Кини.

<sup>20</sup> Са седиштем у Лиону, Француска.

#### 4. Интерполови стандарди за сузбијање корупције

Статут Интерпола, одређује<sup>21</sup> да су циљеви ове међународне организације криминалистичке полиције да:

- осигура и развија најшире узајамно помагање свих органа криминалистичке полиције, у оквиру постојећих закона у разним државама, а у духу „Опште декларације о правима човека“, те
- установи и развије све установе способне да успешно допринесу спречавању и кажњавању кривичних дела општег права.

Сарадња криминалистичких служби у оквиру Интерпола могућа је искључиво уколико се не ради о деликту који је политичког, војног, верског или расног карактера<sup>22</sup>. Неопходно је нагласити да је међународна сарадња путем Интерпола условљена сувереним правом сваке његове државе чланице да *in concreto* ову сарадњу добровољно остварује или не, у зависности од приоритетних интереса националне криминалистичке службе у сваком поједином случају.

Међународна организација криминалистичке полиције Интерпол одликује се заштићеним комуникацијско-информатичким системом под називом „I-24/7“<sup>23</sup> и Командним и координационим центром<sup>24</sup>, што омогућава Интерполову подршку у остваривању међународне полицијске сарадње 24 часа седам дана у недељи, у реалном времену, свим државама чланицама, чак и уколико се налазе у условима ванредног или ратног стања<sup>25</sup>.

Основни принципи рада ове међународне организације свакако су следећи:

- поштовање државног суверенитета држава чланица;
- универзалност сарадње међу државама чланицама;
- равноправност држава чланица;
- флексибилност радне методологије, која је ипак детерминисана Интерполовим стандардима уз поштовање особености националних законодавстава држава чланица и
- сарадња са другим националним и међународним органима, организацијама и агенцијама, при чему је због постојања посебних ингеренција сваке од њих међусобно ривалство минимизирано, тако да се пре може закључити да постоји однос њихове стратешке и тактичке функционалне узајамности, а не међусобне интересне искључивости.

У структури Интерполове организације национални централни бирои држава чланица имају кључну улогу чинећи носиоце њиховог контакта са Генералним секретаријатом Интерпола и главне карике у ланцу њихових међусобних односа и сарадње<sup>26</sup>. Ова међународна организација остварује своје четири кључне функције уз помоћ на-

21 У члану 2 Статута Интерпола.

22 У члану 3. Статута Интерпола.

23 Овај систем је у функцији од 2002. године.

24 Овај центар почео је са радом 2003. године.

25 Пример су национални централни бирои Ирака и Авганистана, за разлику од Северне Кореје са којом није могуће остварити сарадњу путем Интерпола.

26 Ова сарадња одвија се између 190 држава чланица Интерпола на четири Интерполова службена језика: енглеском, француском, шпанском и арапском.

ционалних централних бироа као националних контакт тачака криминалистичких служби држава чланица Интерпола и то:

- обезбеђивање глобалног система за размену информација од стратешког, тактичког и оперативног значаја за рад органа кривичног гоњења, а *ad prima* националне криминалистичке полиције;
- формирање, одржавање и унапређивање функционалних база података организованих према постојећим линијама рада криминалистичке службе<sup>27</sup>;
- подршку оперативним организационим јединицама криминалистичких полиција држава чланица Интерпола и
- извођење обука и тренинга припадника криминалистичких служби држава чланица Интерпола.

Суштински, Национални централни биро Интерпола представља националну контакт тачку државе чланице повезану путем система „I-24/7“, сходно Интерполовим комуникационим и информатичким стандардима, са Генералним секретаријатом ове међународне организације, као и са националним централним бироима других држава чланица. Предметна организациона јединица нема оперативну намену<sup>28</sup>, већ превасходно тактичку<sup>29</sup> и стратешку<sup>30</sup>.

Технички опремљен за брзо обављање размене података, сваки Национални централни биро има капацитет за образовање и вођење функционалне и обимне базе података, те аналитичко повезивање добијених и већ складиштених информација, што омогућује квалитетне обраде случајева ради уочавања веза међу лицима из криминалног миљеа, њихових криминалних активности и кретања организованих криминалних група. Методолошки посматрано, службеници Националног централног бироа у извршавању својих радних задатака не поступају према особама, већ према Интерполовим параметрима и националним регулама употребљавају расположиве системе за комуникацију и вршење претрага. Може се закључити да је због свега наведеног улога Националног централног бироа Интерпола, у односу на начин рада и оквира надлежности других организационих јединица националних криминалистичких полиција, са оперативног аспекта супсидијарна, док је што се тиче координирања, те стратешког и тактичког поступања, знатно испољенија.

У светлу борбе против корупције Интерпол координира рад националних полиција и правосудних органа држава чланица. Циљ ових напора јесте повраћај имовине на међународном плану односно из државе у којој се спорна имовина налази у државу која је у конкретном случају оштећена страна. У том смислу ИНТЕРПОЛ пружа оперативну подршку и обуке органима кривичног гоњења у заинтересованим државама чланицама.

27 Постојеће базе података у Генералном секретаријату Интерпола односе се на: крадена возила, тероризам, ДНК профиле, отиске прстију, жртве сексуалне експлоатације деце, крадена уметничка дела, крадене и изгубљене путне исправе, организоване криминалне групе које врше серијска разбојништва на штету златара, трговину људима, кријумчарење људи, крадена пловила, еколошки криминалитет, личне податке особа које су носиоци односно извршиоци криминалних активности, нестала лица, неидентификоване лешеве и др.

28 Са изузетком Националних централних бироа Интерпола Сантјаго де Чиле и Москва, који имају специјализоване оперативне одсеке у својим саставима.

29 У случајевима реализовања контролисане испоруке, што за многе државе чланице Интерпола представља део међународних обавеза (нпр. за Републику Србију).

30 У смислу указивања на трендове постојећих врста, стопа раста и настајања нових облика криминалних активности.

У вези са наведеним, при Генералном секретаријату Интерпола успостављен је Глобални централни систем за међународни повраћај имовине (*Secure Communications for Asset Recovery – SECOM*). Путем овог заштићеног информатичког канала, који функционише као посебна комуникациона платформа у оквиру постојећег „I-24/7“ система, 105 држава чланица размењује информације ради сарадње у борби против корупције, због чега је континуирано ангажовано 192 контакт особе из тих држава.

Интерполова оперативна подршка огледа се у координирању оперативних радних састанака држава чланица ради обезбеђивања услова за вођење међународних истага. Резултати ових састанака, између осталих, су формирање, развијање и ангажовање тимова за супротстављање корупцији (*Corruption Response Teams – CRT*) ради пружања теренске подршке државама чланицама. Чланови ових Интерполових тимова су експерти из области форензике, полиције и правосуђа. Овакав тим се може ангажовати само на званични захтев владе државе чланице упућен посредством њеног националног централног бироа Интерпола ка Генералном секретаријату ове међународне организације.

Обуке које врши Интерпол могу се одржавати кроз регионалне радионице за обуку истражилаца и тужилаца за проналажење и обезбеђивање доказа, али и кроз Глобални програм Интерпола за борбу против корупције, финансијског криминала и за повраћај имовине (*INTERPOL Global Programme on Anti-Corruption, Financial Crimes and Asset Recovery*). Најчешће теме на оперативним радним састанцима и на обуци, у предметном случају, су:

- корупција у уговарању и набавкама;
- корупција у експлоатисању природних ресурса;
- корупција у пројектима инфраструктура;
- злоупотреба службеног положаја;
- форензика електронске опреме и комуникације;
- несразмерност имовине јавних службеника;
- форензика финансија и имовине;
- одузимање и повраћај имовине у кривичном поступку;
- међународна правна помоћ;
- преваре у привреди.

Партнерске институције Интерпола у борби против корупције су следеће светске, регионалне и националне институције: Светска банка (*World Bank*), Министарство спољних послова Сједињених Америчких Држава (*United States Department of State – DoS*), Институт у Базелу за управљање државом (*Basel Institute on Governance*), Канцеларија Уједињених нација за опојну дрогу и криминал (*United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC*) и Програм Уједињених нација за развој (*United Nations Development Programme – UNDP*).

Користећи подршку партнерских институција и деловањем својих тимова за супротстављање корупцији, Интерпол омогућава стандардизовано поступање државама чланицама, како би у координираним акцијама спорна имовина била најпре замрзнута, потом заплена, затим одузета и напослетку био извршен њен међународни повраћај. У сврху размене доказа, поред обавезних дипломатских канала, могуће је због брзог достављања замолнице за међународну кривичноправну помоћ користи-

ти и Интерполов заштићени комуникациони канала „I-24/7“, којим путем се могу достављати доказни материјали и у вези са борбом против корупције, те ради међународног повраћаја имовине.

## 5. Закључак

Друштвена трансформација, односно транзиција као позитиван друштвени, политички и економски процес, јесте процес који истовремено носи са собом и одређене негативне друштвене појаве, као што су политичка нестабилност, незапосленост, сиромаштво и криминал. Овај процес, као вид промене друштвеног, односно економско политичког система, у народу увек зване безвлашће, период је који највише погодује свим видовима криминалитета. Несређени или недовољно сређени односи у друштву и привреди у земљама у транзицији доприносе појави нових облика инкриминисаних радњи и развоју тежих видова криминалитета, посебно организованог криминалитета и корупције.

Сам транзициони процес, по себи не мора изазвати радикалан пораст криминалитета, с тим да он очигледно заузима централно место у погледу утицаја свеукупних друштвених промена на стање криминалитета. Истовремено, криминалитет, а посебно његови организовани облици и корупција, један је од значајних фактора за успоравање и блокирање реформских процеса, који се одвијају у економској, а донекле и у политичкој транзицији.

Друштвена трансформација није праћена само економском кризом (падом БДП, растом цена, повећањем незапослености), ту је и криза система вредности и криза институција. Економска криза повећава дистанцу између потреба и могућности да се на законит начин остваре те потребе, а самим тим детерминише стварање мотива у чијој је основи стицање противправне имовинске користи. Са друге стране, криза система вредности која је пратећи елемент сваке друштвене, економске кризе, слаби инхибиторне механизме код човека и прихватљивим чини многе незаконите начине стицања имовинске користи, укључујући и корупцију. Економски и развојни фактори не утичу сами на број кривичних дела. Важну улогу, такође, имају и други фактори, укључујући и систем друштвених норми и успостављеног система вредности. Поред тога, битан фактор је и улога државе, без обзира да ли је позитивна или негативна, изражена кроз ефективност дефинисаних мера превенције.

За успешно спречавање и сузбијање криминалитета, поред доношења адекватних закона, потребно је пре свега, јачање свести о потреби за мултиагенцијском сарадњом, неопходном како за превенцију, тако и за репресију. Да би се то постигло, предуслов је изградња адекватне стратегије, којом ће се дефинисати визија, циљеви и начини како смањити број кривичних дела и повећати безбедност грађана. Суштински део ове стратегије свакако је успостављање функционалне међународне оперативне полицијске сарадње, која ће на законит, поуздан, безбедан и брз начин у складу са стандардима Међународне организације криминалистичке полиције Интерпол доприносити координираној и усмереној борби против корупције и заштити појединца и државе, као виталних чинилаца савременог друштва. Уколико пођемо од чињенице да страх генерише криминалне активности, ваљано је закључити да знање побеђује страх и даје наду.



## Литература

1. Бановић, Б; Ђокић, З; Економско-финансијски криминал у транзицији у Србији, објављено у: *Криминалитет у транзицији: феноменологија, превенција и државна реакција*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2007.
2. Батић, Ј; *Структурне промене привреда земаља Западног Балкана и њихове импликације на расподелу, стандард и квалитет живота*, докторска дисертација, Мегатренд, Београд, 2010.
3. Bottomore, T; *Politička sociologija*, Kulturno-prosvjetna zajednica Hrvatske, Zagreb, 1987.
4. Цвјетићанин, Д; Утицај модела приватизације на друштво у транзицији, *Социолошки преглед*, бр. 1–2, 2004, Економски факултет, Београд
5. Gregory, Paul R; Stuart, Robert C; *Comparing Economic Systems in the 21<sup>st</sup> Century*, Houghton Mifflin, Boston; New York, 2003
6. Југовић, А; *et al*; Социјалне неједнакости и сиромаштво као друштвени контекст криминала, *Факултет политичких наука, Годишњак 2008*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2008.
7. Миловановић, Г; Транзиција постсоцијалистичких привреда, *Економске теме*, број 2000/2, Економски факултет, Ниш
8. Svejnar, J; Transition Economies: Performance and Challenges, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1, 2002, American Economic Association, Pittsburgh
9. Сенић, Д; *Друштвена трансформација и криминалитет у Републици Србији*, специјалистички рад, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
10. Tomić, Đ; *Izgubljeno u tranziciji - Kritička analiza procesa društvene transformacije*, Rosa Luxemburg Stiftung, Regionalna kancelarija za jugoistočnu Evropu, Beograd, 2011.

## STANDARDS OF INTERPOL IN COMBATING CORRUPTION CONSIDERING CONDITIONS OF ECONOMIC TRANSITION

**Summary:** Social transformation, i.e. transition as positive social, political and economic process, is the one brings negative social phenomena, at the same time, just as political instability, unemployment, poverty and criminal activities. The process, as kind of change of social, i.e. economic political system, commonly known as anarchy, is period perfectly matched to all types of criminal activities. Unregulated or poorly regulated relations in society and economy in transitioning countries consider to appearance of new forms of illegal acts, as well as to development of organized crime and corruption, as forms of serious crime, especially.

Process of transition itself is not to cause radical increase of criminality, having in mind obvious central position it has regarding influences of social changes in total relates to criminal matter. At the same time, criminality with its organized aspects and corruption, especially, is one of the major factors to slow down and

block reform processes, happen to be in economic and somewhat in political transition.

Social transformation is not followed just by economic crisis, e.g. decrease of GDP, price growth, increase in unemployment, but by crisis considering value system and institutions reliability, too. Economic crisis makes a far distance between needs and ability to response to their call legally, determining therefore the creating of motive having violation of law or trust for profit or gain as its grounds. However, crisis of value system is basic element of ever social and economic crisis, and makes weak inhibitory mechanism of man turning him to do various illegal ways to get profit or gain, including corruption. Economic and developing factors do not affect on number of criminal acts, solely. Also, important role is given to the other factors including social normative system and established value system, as well. Nevertheless, important factor is role of state, no matter if it is positive or negative one, but to be expressed through defined preventive measures efficiency.

For successful preventing and suppressing of criminality, besides creating adequate laws, awareness rising on multiagency cooperation in prevention and repression is needed at first place. To get it done, precondition is a proper strategy building to determine vision, goals and ways considering decrease of criminal offences number and enhance of citizens' security. The essential part of the strategy, surely, is establishing of functional international operational police cooperation to contribute coordinated and focused combating corruption and to protect individual and country, as being vital elements of modern society, in the legal way, reliably, secured and promptly regarding standards of International Criminal Police Organization INTERPOL. If one face the fact of generating criminal activities by fear, it is good to get concluded that knowledge conquers fear giving hope.

# ЗНАЧАЈ СУПРОТСТАВЉАЊА „ФАНТОМСКИМ ФИРМАМА“ КАО САВРЕМЕНОМ ОБЛИКУ ПРИВРЕДНОГ КРИМИНАЛА

доц. др Милан Глигоријевић<sup>1</sup>

*Криминалистичко-полицијска академија, Београд*

Александар Максимовић<sup>2</sup>

*Управа за везу и криптозаштиту, Београд  
Министарство унутрашњих послова Републике Србије*

Братислав Дикић<sup>3</sup>

*Дирекција полиције, Београд  
Министарство унутрашњих послова Републике Србије*

**Сажетак:** Друштвена реалност, турбулентна дешавања у нашој скорој прошлости, транзиција и развојни пут наше државе усмерен ка чланству у Европској унији постављају камен темељац у стварању једне нове, савремене Србије. Један од приоритета на том путу јесте свакако и привредни развој који утиче на економску стабилност и сигурност државе. То се постиже различитим механизмима и укључивањем великог броја релевантних субјеката политичког и привредног живота, под окриљем доношења и примене адекватне законске регулативе у тој области, која ће пре свега стимулисати привредне активности обављане кроз легалне економске токове, а истовремено снажно и одговорно спречавати сваки вид злоупотребе и криминалног понашања. Борба против сиве економије, корупције, избегавања плаћања пореза, злоупотреба у поступцима приватизација предузећа, енормног богаћења кроз прање новца стеченог криминалом и његово уношење у легалне економске токове мора бити бескомпромисна. Велику пошаст савременог друштва чини привредни криминал, који директно утиче на урушавање и подривање економије једне државе, што слаби и њену укупну моћ. Један од облика привредног криминала је управо оснивање и деловање тзв. „фантомских фирми“, о којима ће у овом раду бити више речи.

**Кључне речи:** привредни криминал, сива економија, прање новца, избегавање плаћања пореза.

1 milan.gligorijevic@mup.gov.rs

2 aleksandar.maksimovic@mup.gov.rs

3 bata.dikic@yahoo.com

## 1. Увод

Анализирајући стање криминала у једном друштву уопште, никако не смемо да занемаримо његов адаптивни карактер, тј. велику способност прилагођавања реалним друштвеним околностима, новим друштвено-економским односима и позитивно-правним прописима који инкриминишу деликтна понашања. Ова особина нарочито карактерише дела привредног криминала. С тим у вези, учиниоци кривичних дела своје криминалне активности планирају и усмеравају до самих маргина дозвољеног понашања, користећи одређене правне празнине, недоречености и честе измене и допуне законских прописа. У великом броју случајева, код кривичних дела општег криминала, последице се видно манифестују одмах по извршењу, док су код дела привредног криминала у време извршења углавном непознати и кривично дело и његов учинилац, јер се дело у фази извршења вешто прикрива, па последице нису одмах видљиве. С друге стране, откривањем кривичног дела углавном се открива и његов учинилац.

Такође, треба имати на уму и чињеницу да привредни криминал не егзистира увек самостално, већ у многим ситуацијама кореспондира са другим облицима криминала, односно конкретним кривичним делима из области општег, еколошког, а у великој мери и политичког криминала. Без присуства овог кохезивног елемента, многа озбиљнија дела привредног криминала не би могла бити остварива, јер спрега са политичким естаблишментом отвара врата и шири размере криминалних делатности на овом пољу. Ту се већ може говорити и о организованом привредном криминалу. Извршењем кривичних дела привредног криминала нарушавају се економски односи, долази до противправног присвајања имовине у државној својини, избегавања плаћања царинских, пореских и других обавеза према држави, а самим тим и до неоснованог богаћења једног слоја људи што се директно одражава на слабљење економске моћи државе, смањење друштвеног производа, непоштовање законитости и слабљење морала. Кривична дела привредног криминала, као и привредне преступе, у највећем броју врше одговорна и службена лица у правном лицу. Нпр. у економским односима са иностранством број тих лица је релативно мали, с обзиром на обавезу постојања овлашћења за вршење спољнотрговинског пословања. Један део пратеће документације остаје у појединим страним земљама, па је тако тешко доступна органима гоњења.

Истраживања показују да привредни криминал испољава тенденцију ширења и на међународном нивоу, па то посебно треба узети у обзир приликом анализе конкретних кривичних дела и обезбеђивања доказа.

Један од облика привредног криминала је управо оснивање и деловање тзв. „фантомских фирми“, о којима ће у овом раду бити више речи.

## 2. Појам и настанак „фантомских фирми“

Појавни облици криминала у привредно-финансијском пословању непрекидно се прилагођавају и усавршавају у односу на техничко-технолошки напредак и развој економских односа на државном и економском плану. (Бошковић, 2011) Криминалне организације су стално у потрази за новим центрима за „прање прљавог новца“. Прање новца означава активности усмерене на легализацију новца стеченог бављењем кри-

миналном делатношћу. Учесници у прању новца прибегавају најразличитијим трансакцијама како би прикрили право порекло новца, да га тако учине легалним средством промета на тржишту новца, што им осигурава нормално коришћење у пословним односима у којима пласирају свој капитал. (Кулић, 2001) За то су нарочито погодне земље у транзицији, као што је и наша држава, које имају недовољно изграђене институције за борбу против организованог економског криминала и којима су потребне инвестиције да би покренуле своју привреду. Управо у аранжману ових криминалних групација, које су склоне незаконитим радњама у области привредног криминала, а на које законодавац приликом доношења законских прописа у области привреде није рачунао, уочавајући мањкавост истих, у протеклом периоду основан је знатан број привредних друштава која називамо **фантомским фирмама**. Примарни мотив и намера лица која су оснивала „фантомске фирме“ није био обављање делатности за коју су биле регистроване, него предузимање незаконитих радњи у сврху прања новца, избегавања пореских обавеза и стицања противправне имовинске користи.

Сама природа назива „фантомска фирма“ намеће потребу њеног појашњавања. Посматрајући дати појам у формално-правном смислу, фантомска фирма представља такав облик друштва, које је основано у складу са позитивним законским прописима који дефинишу начин уписа привредних друштава у Регистар као и за сва остала привредна друштва. Дакле, са аспекта формално-правне природе, такво друштво не може носити назив фантомско, јер се као такво не разликује од других привредних друштава. Овакву формулацију „фантомска фирма“ је вероватно добила из разлога што као формално-правно друштво постоји, али на тржишту не егзистира у складу са делатношћу због које је и основано, него због других циљева. Оваква привредна друштва добила су назив „фантомска“ управо из разлога што су иста служила само као инструменти или оруђа путем којих су криминалне организације или појединци, искористивши укупан политичко-правни и привредни амбијент и мањкавост прописа у овој области, организовали стицање имовинске противправне користи или легализацију својих незаконито стечених профита.

### 3. Узроци настанка „фантомских фирми“

Експанзија оснивања и деловања „фантомских фирми“ на тржишту Србије, преко којих је опрана огромна количина новца и због чега је директну штету претрпео укупан привредни систем, а самим тим и њени грађани, датира још од средине деведесетих година XX века. Анализирајући узроке настанка „фантомских фирми“ долазимо до закључка да постоји више фактора који су погодовали ширењу ове девијантне појаве која је у великој мери пореметила укупну привредну и економску стабилност наше државе, а самим тим директно утицала и на фискалну политику. Основни фактори који су довели до горе наведене појаве су :

- **неадекватна законска регулатива** – посебно када је у питању порез на промет производа и услуга који је био на снази у време појаве фантомских предузећа, затим Закон о привредним друштвима, Закон о регистрацији привредних субјеката, и др., који недовољно пажње поклањају контроли и идентификацији лица која оснивају оваква друштва, контроли имовине којом располажу и којом оснивају друштва и сл.

- **честе измене и допуне закона и других прописа у овој области** – што доводи до разводњавања законске регулативе, а самим тим и неадекватне припремљености и обучености субјеката који се њоме баве, чиме се ствара простор за манипулацију
- **лоша сарадња и координација како инспекцијских и контролних органа, тако и тужилаштва** – размена информација, комуникација и сарадња између надзорних и контролних органа, тужилаштва и судства је веома често неадекватна, што ствара погодно подручје за привредни криминал и прање новца
- **нестабилност укупног политичког и привредног амбијента** – облици и врсте привредног криминала прате друштвену реалност и прилагођавају се тренутном стању у држави

#### 4. Начин оснивања и пословања „фантомских фирми“

Криминалне организације и лица која су препознала све наведене мањкавости, како законских прописа тако и мањкавости које се односе на укупан друштвено-политички амбијент, искористивши такве недостатке, у већини случајева су без већих проблема код Агенције за привредне регистре извршили упис у Регистар привредних друштава своја предузећа, и самим тим створили повољан пословни амбијент за легализацију својих криминалних профита кроз прање новца. Зато се овакве фирме у жаргону зову још и „**перачка предузећа**“. Већина ових фирми су осниване као друштва једног лица, а након доношења Закона о привредним друштвима као друштва са ограниченом одговорношћу. Различити су начини оснивања и уписа у Регистар оваквог друштва. Упис „фантомске фирме“ у Регистар обављао се најчешће на тај начин што се одређено лице, на основу фалсификоване или украдене личне карте или документа лица која немају пребивалиште у нашој земљи и лажних података наведених у оснивачким актима појављује као оснивач, а затим и код надлежног органа општине по истом принципу врши оверу потписа лица овлашћеног за заступање. Просто је зачуђујући податак да нико од надлежних органа задужених за регистрацију привредних друштава ни на који начин није посумњао, нити утврђивао или проверавао стварни идентитет тих лица, као и њихове стечене приходе. У пракси постоје и случајеви да су таква лица проналазила друге особе, које су код надлежног органа на своје име оснивале и регистровале предузећа, а затим уз одређену накнаду, бланко потписану пословну документацију и печат предузећа предавала члановима криминалне групе. Овде се пре свега мисли на бескућнике, скитнице, просјаке, коцкаре, наркомане и друга лица сумњивог морала, која би практично све урадила само да дођу до новчаних средстава. На основу тако извршеног уписа предузећа у Регистар, веома тешко је било полицији, Пореској управи, али и другим органима гоњења да дођу до стварног идентитета лица која су стајала иза „фантомских фирми“. Такође је важно напоменути и то, да све „фантомске фирме“ код надлежних органа имају уредно пријављене адресе седишта фирми, пословне просторије, магацине, запослене раднике, књиговођствену и пословну документацију, међутим на терену и у пракси такве фирме ништа од свега овога немају. На адресама наведеним у Решењу о упису, када су органи покушавали да до њих дођу, најчешће су се налазили приватни станови, а било је случајева да се на тим адресама налазе и адвокатске канцеларије.

Узимајући у обзир чињеницу да је порез на промет роба и услуга таквог карактера где је системом преваљивања пореза од увозника или произвођача, затим велепродавца и малопродавца исти на крају плаћао крајњи потрошач, није тешко закључити да се један од наведених привредних субјеката могао ослободити обавезе плаћања пореза уколико је роба којом тргује била намењена за даљу продају. За такво ослобађање пореских намета довољно је уредно попунити наруџбеницу, тј. писану изјаву, у којој би се назначило да је роба намењена за даљу продају. Наравно, увидевши овакву мањкавост, лица која су стајала иза „фантомских фирми“ су остваривала контакте са регуларним већим фирмама (правна лица која су регистрована за обављање промета на велико) које су редовно обављале своју делатност, нудећи и притом бланко оверене наруџбенице уз накнаду од три до десет посто, зависно од износа назначеног на наруџбеници. На таквој бланко овереној наруџбеници навело би се да је продавац робе фирма која послује у складу са важећим тржишним правилима а купац „фантомска фирма“, затим врста, количина и вредност робе. Печатом „фантомске фирме“ и фалсификованим, углавном нечитким потписом би се оверавала рубрика наруџбенице у којој стоји да је роба за даљу продају, што аутоматски резултује ослобађањем продавца обавезе плаћања пореза, у овом случају фирме која послује у складу са делатношћу због које је и основана. У складу са тим, продавац би књиговођствено испостављао фактуру, а затим би са рачуна „фантомске фирме“ била вршена уплата на рачун продавца, у вредности назначеној на фактури и наруџбеници. Са формално-правне тачке гледишта, код оваквог стања продавац послује потпуно у складу са прописима, књиговођствено има затворену комплетну финансијску конструкцију тако што поседује уредно попуњену и оверену наруџбеницу „фантомске фирме“, затим испостављену отпремницу и фактуру, а уз све то је и извршен трансфер новца са рачуна „фантомске фирме“ на рачун продавца. У стварности, прича је потпуно другачија. Роба која је назначена на наруџбеници и испостављеној фактури није никад изашла из магацина продавца, а с обзиром да се продавац „књиговођствено ослободио“ како наведене количине робе, тако и обавезе плаћања пореза, исти је могао такву робу продавати за готов новац, логично непријављујући у пословним књигама продају и платну трансакцију. Овакав незаконити начин рада продавцу је омогућавао како избегавање плаћања пореза и остваривање екстра профита, тако и конкурентнију присутност на тржишту.

Такође су забележени и случајеви да „фантомске фирме“ улазе у трговинске и привредне делатности са другим успешним фирмама као пословним партнерима, где прво стекну поверење друге стране на начин да своје финансијске обавезе за преузету робу измирују у потпуности и у предвиђеним роковима, представљајући тако себе као солвентног пословног партнера, а онда „на поверење“ узимајући велике количине робе и продајући је на црном тржишту потпуно нестају из пословног окружења. Када пословни партнери схвате о чему се ради, обично буде касно, јер имају велике финансијске губитке, и једино им преостаје да прогласе банкрот и угасе фирму. Неретки су и случајеви да таква лица, остајући у потпуној беспарици и немогућности да се носе са великим притиском сопствене савести, завршавају подижући руку на себе.

Почени пређашње описаним *modusom operandi* (Маринковић & Лајић, 2012) криминалних организација, у пракси су такође уочени случајеви да и власници легалних фирми оснивају „фантомске фирме“ да би преко њих обављали нелегалне послове. (Бошковић, 2011) Наиме, увидевши да се ради о веома профитабилној и условно лакој заради, одређен број власника великих привредних друштава, чија је делатност у већини случајева била трговина на велико, у намери да не плаћају другим лицима проценат

накнаде од три до десет посто за оверене наруџбенице, поступајући на исти начин као и лица из криминалне сфере, извршили су у властитом аранжману оснивање и регистрацију „фантомских фирми“. На тај начин лажно су пријављивали остварени промет са „сопственим“ фантомским фирмама, ослобађајући се при том обавезе плаћања пореза.

С циљем да се што теже уђе у траг горе описаном начину пословања и открије идентитет лица која стоје иза наведених криминалних радњи, многа од њих отишла су и корак даље. Проширила су и организовала своје деловање на регионалном и интернационалном плану, сарађујући при том са криминалним организацијама из окружења, оснажујући истовремено своје организације и стварајући добре „кумовске везе“. Временом се, на овакав начин, капитал „исисава“ из предузећа плаћањем роба и услуга по „надуваним“ фактурама офшор фирмама у иностранству. Наравно, све ово итекако отежава рад органа гоњења који је усмерен на спречавање овакве девијантне појаве. Присутност појаве „фантомских фирми“ на простору Србије и горе описани незаконит начин пословања, кроз прање новца и избегавања плаћања фискалних обавеза према држави, свакако је негативно утицао на укупан привредни развој и животни стандард становништва.

## **5. Ефекти и размере деловања „фантомских фирми“ у Републици Србији**

Последице деловања „фантомских фирми“ такође су видљиве и директно угрожавају слободно и здраво тржиште изазивајући нелојалну конкуренцију на истом. Ако посматрамо фирму која је уредно обављала своју регистровану делатност и измиривала све своје финансијске обавезе према држави редовно и на време, и насупротив ње, фирму која је своје пословање обављала са „фантомским фирмама“ на горе описане начине, евидентно долазимо до закључка да је фирма која је пословала законито и уредно веома тешко могла пратити цене роба на тржишту и истовремено остати конкурентна, из простог разлога што је фирма која је пословала путем „фантомске фирме“ могла, избегавајући пореске обавезе, ићи на тржиште са нижом ценом производа и на тај начин бити конкурентнија, истовремено држећи монопол кроз слабљење конкуренције. Ако овоме додамо и чињеницу да већина криминалних организација пословањем путем „фантомских фирми“ врши и позакоњење својих нелегално стечених прихода, евидентно је сагледати размере оствареног екстра профита на тај начин.

Велики број лица која су стајала иза „фантомских фирми“ су у веома кратком временском периоду дошла до огромне количине противправне имовинске користи и на тај начин повећали своје укупно богатство. Не само то, већ су, важно је апострофирати, врло вероватно криминални профит опрали кроз друге финансијске и привредне токове. Овде се пре свега мисли на различите злоупотребе у поступку приватизације предузећа, злоупотребе у стечајним поступцима кроз спрегу са политичим факторима (Симоновић, 2004), улагање у деонице, куповину некретнина итд.

Углавном би се по обављеном послу „фантомске фирме“ гасиле, извлачиле сав новац, а када би се злоупотреба открила, не остаје никакав траг нити доказ, јер је у већини случајева реч о друштвима са ограниченом одговорношћу (д.о.о.), која одговарају само сопственом имовином, а које у овом случају нема.



По угледу на представнике политичко-привредне елите, жеља за брзим богаћењем постаје општеприхваћени модел пословног понашања. С друге стране, закони се крајње селективно примењују, те у таквим условима долази до суноврата пословног морала. Криминалци и разни „пословни људи“, судећи по њиховој присутности у друштвеном животу и медијима, рекламирају се као бизнисмени и друштвено пожељни модели понашања. У Србији једно од најефикаснијих средстава за „прање новца“ представља оснивање тзв. „фантомских фирми“. На пример, само у Ваљеву регистровано је преко 800 оваквих фирми, које никога не запошљавају на неодређено време, а оствариле су око 200 милиона долара обрта, или пак, податак да је у невеликом Вршцу регистровано око 40 омладинских и студентских задруга.<sup>4</sup> Осим тога, користиле су се и друге методе:

- коришћење средстава примарне емисије, коришћење јефтиних кредита, који су се због инфлације брзо обезвредили;
- на основу увозних и извозних дозвола добијало се ексклузивно право дистрибуције појединих роба, те су тако многи постајали монополисти;
- уз помоћ фиктивних и фризираних уговора или „надуваних“ фактура између приватног и друштвено/државног предузећа.

Илустрације ради, последњих година Србију потресају многобројне афере које се односе на прање новца, а које су по актерима тих афера добиле ироничне називе, као што су: „шећер“, „панцир“, „кофер“, „ериксон“, „мобтел“, „сателит“, „Књаз Милош“, „трговински суд“ и друго. (Теофиловић & Јелачић, 2006)

Претходна разматрања намећу оправданост питања: Како су лица са криминалним миљеом успела довести у заблуду надлежне органе и регистровати „фантомску фирму“? Како је било могуће да се путем „фантомских фирми“ оперу огромне количине новца и на тај начин легализује криминални профит, избегну пореске обавезе, а да инспекцијским органима, Пореској управи и другим релевантним субјектима ништа није било индикативно и указивало на нелегалне делатности?

Управо су могућност опстанка „фантомских фирми“ и њиховог криминалног деловања, свесно или не, увелико омогућили како неадекватна законска регулатива, тако и неажурност релевантних субјекта надлежних за контролу пословања. Узмајући у обзир чињеницу да се појава „фантомских фирми“ јавља већ половином деведесетих година XX века, када су правни субјекти пословали преко Завода за платни промет, необјашњиво је то да се путем жиро рачуна једне фирме, рецимо годину дана врше милионске платне трансакције у погледу плаћања фиктивно створених обавеза, кроз фалсификовање документације и „надувавање“ фактура, а да у том периоду ниједан динар новца не буде уплаћен по основу обавеза пореза на промет или обавеза по основу доприноса за пензијско-инвалидско осигурање. Ове чињенице биле су довољан показатељ службеницима и руководству Завода за платни промет да посумњају у незаконите трансакције чији је примарни циљ прање новца, те да алармирају надлежне органе гоњења у смислу провера таквих фирми и извршених платних трансакција. На тај начин, овакве криминалне радње би се откривале и спречавале у својој раној фази, односно не би се могло десити да таква „фантомска фирма“ опере на десетине милиона евра, рецимо за период од годину дана, а да не привуче пажњу надлежних служби и алармира органе гоњења. И касније, након што је сав платни промет пословних субјеката пребачен са Завода за платни промет на банке, појава оснивања

<sup>4</sup> Часопис, *Политика*, Београд, 23.12.2004, стр. А6.

„фантомских фирми“ тек добија на интензитету. Наиме, банке у намери да придобију и задрже клијента по сваку цену, па макар он био и „фантомска фирма“, омогућавале су вршење платног промета штитећи и прикривајући идентитет лица која су отварала рачуне, али и идентитет лица која су свакодневно вршила полагање новца код банака, под параваном заштите података својих клијената и дискреције у пословању. Оваквим својим односом банке су у великој мери олакшале све ове незаконите радње од којих су директну штету претрпели држава и њени грађани. Исто тако, неблаговременно и неадекватно деловање пореских органа такође је утицало да поједина лица путем „фантомских фирми“ остваре изузетно високе промете и избегну пореске обавезе. То се огледало у чињеници да су органи Пореске управе закаснелим контролама утврђивали да на адресама на којима су пријављена седишта „фантомских фирми“, није било никаквих привредних субјеката, па чак и услова у погледу простора за обављање регистроване делатности. Такав приступ надлежних пореских органа, иако су располагали чињеницом да та привредна друштва не врше никакве уплате пореза, узроковао је да „фантомске фирме“ опстају на тржишту по годину и дуже, остварујући за тај период милионске промете новца.

Како је све више постајало јасно да је деловање „фантомских фирми“ евидентно, држава је у намери спречавања оваквих и сличних незаконитих платних трансакција донела Закон о спречавању прања новца, по коме су банке и други обвезници дужни пријавити сваку платну трансакцију која прелази десет хиљада евра. Очигледно је да је и ова законска одредба мањкава, јер након што се закон почео примењивати „фантомске фирме“ су и даље пословале на сличан начин, водећи само рачуна да приликом обављања платних трансакција не премаше наведени износ, да банка не би пријавила њихову платну трансакцију, тј. да у кривично-правном погледу не постану интересантни надлежним органима гоњења. Овакав вид новчаних трансакција иначе представља једну од фаза прања новца, познату као „уситњавање“. Треба напоменути да постоји и додатна отежавајућа околност у погледу спречавања овог облика криминала. Она се огледа у праву фирме да може отворити своје рачуне код више банака, па тако уколико се и уђе у траг незаконитим радњама код једне банке, лица настављају пословање преко других банака. Променом законске политике у погледу убирања пореза, тј. доношењем Закона о порезу на додатну вредност, постојање „фантомских фирми“ и описани начин незаконитих радњи бар у једном сегменту губи свој смисао. Наиме, ако упоредимо политику убирања пореза кроз порез на промет роба и услуга, који можемо посматрати као једнофазни порез, долазимо до закључка да се оваквом пореском политиком обавеза плаћања пореза преваљивала од продавца до крајњег потрошача, тј. порез се зарачунавао и прикупљао у последњој фази промета. Држава, односно њени контролни органи, спровођењем овакве пореске политике, да би наплатили порез морали су пратити кретање робе од момента увоза или момента производње па све до крајњег потрошача, што је било изузетно тешко и компликовано. Ступањем на снагу Закона о порезу на додатну вредност, порез се прикупља континуирано од свих учесника, тј. порески обвезник је како увозник робе и њен произвођач, тако и сви остали правни субјекти.

Код пореза на додатну вредност не постоји могућност преваљивања обавезе плаћања пореза са једног пореског обвезника на другог. Због овакве пореске политике престао је и смисао постојања „фантомских фирми“, али само у сегменту плаћања пореза. Не заборавимо чињеницу да су оснивачи „фантомских фирми“ лица из криминалног миљеа, који у фантомске фирме „упумпавају“ и нелегално стечене профите. Но, било како било, боље је разрадити и употребити механизме за сузбијање оваквих

незаконитих деловања, него не чинити ништа, па се овде поставља оправдано питање, зар је било потребно десет година да надлежни органи схвате да порез на промет роба и услуга није представљао адекватан механизам убирања фискалних обавеза. Закон о порезу на додатну вредност могао је бити донешен и много раније, па бих се тиме спречило одливање веће количине новчаних средстава по основу пореза. То наравно, отвара простор за дискусију на ову тему, где се у први мах намеће мишљење да неажурност доношења адекватних прописа у овој области има корене у корупцији, као и спрези и умешаности политичког система у недозвољене делатности. Посматрајући Закон о порезу на промет роба и услуга, можемо закључити да је исти представљао примерено фискално решење, али за друштвено-политичко и економско уређење у којем смо живели до деведесетих година. Имајући у виду да су тадашња предузећа била већином у државном, односно друштвеном власништву, намеће се логичан закључак да одговорна лица у предузећима нису имала никакву мотивацију да прикривају стварне промете тих предузећа како би избегли плаћање пореских обавеза и на тај начин себе изложили евентуалној кривичној одговорности. Но, променом друштвено-политичког и економског уређења државе, као и својинском трансформацијом и променом власничке структуре у привредним друштвима, мења се и укупан амбијент пословања. Тако да с једне стране имамо државу са њеним апаратом, а с друге стране привредне субјекте чији су власници у већини случајева појединци или групе, који уколико им се на било који начин дозволи, имају интерес и настоје прикрити и избећи своје фискалне обавезе према држави, и на тај начин повећати своју добит. Наравно, у зависности од тога колико држава има квалитетне механизме, и у којој мери их примењује зависиће и могућности појединаца да прикрију или избегну плаћање својих обавеза. Тада можемо рећи да имамо државу која има уређен правни, економски и социјални систем, док у супротном, имамо криминал и корупцију као последицу лоше уређеног система, што се одражава и на социјални статус становништва, као и ризик за било какво привредно улагање и привлачење страних инвестиција.

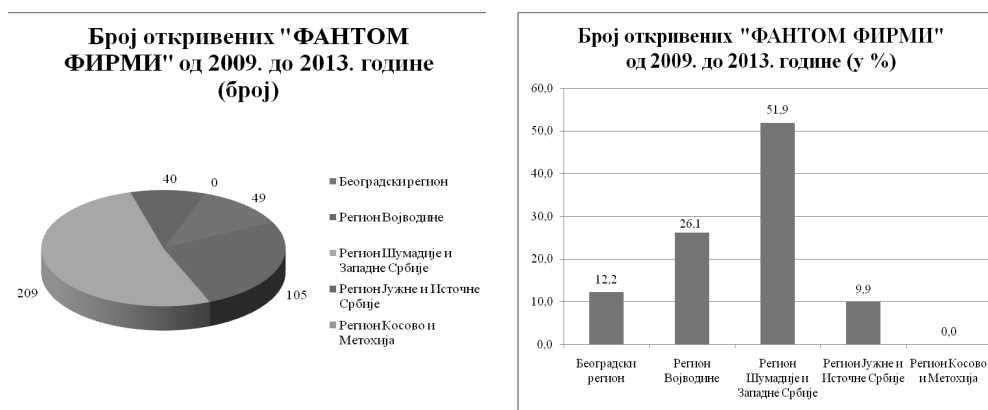
Избегавање плаћања пореских обавеза према држави има за последицу да је одређени број појединаца незаконито стечени новац опрао кроз уношење у легалне економске токове и тако увећао укупну властиту имовину. У којој мери је у Србији присутан привредни криминал и корупција, најбоље нам осликава податак да је велики број власника привредних друштава организовао своју делатност на начин да то привредно друштво сваке године своје пословање оконча са губитком, или пак веома малом добити, да би тако избегавали плаћање пореза на добит, а свој радно-правни статус и статус својих радника пријављује на минималан лични доходак. Овде се поставља оправдано питање из којих финансијских извора такви појединци финансирају свој начин живота и стицање имовине као што су виле, скупочена возила, јахте, авиони и друге луксузне ствари које се налазе у њиховом власништву, када од пријављеног оствареног личног дохотка и пријављене евентуалне добити већина тих појединаца не би могла ни покрити основне животне трошкове. Овиме свакако треба да се позабаве надлежни државни органи, као и специјализоване јединице, међу којима је свакако најважнија – Јединица за финансијске истраге Министарства унутрашњих послова.

Ради што свеобухватније илустрације размера, ефеката и друштвене опасности које ова девијантна појава изазива, анализираћемо и прокоментарисати званичне статистичке податке Министарства унутрашњих послова, Сектора за аналитику, телекомуникационе и информационе технологије, Управе за аналитику, и то за период од 2009. до 2013. године.

Табела 1: Број откривених „ФАНТОМ ФИРМИ“ од 2009. до 2013. године

РЕГИОН	БРОЈ	%
Београдски регион	49	12,2
Регион Војводине	105	26,1
Регион Шумадије и Западне Србије	209	51,9
Регион Јужне и Источне Србије	40	9,9
Регион Косово и Метохија	0	0,0
УКУПНО	403	100,0

Извор: Годишњи статистички извештаји  
Министарства унутрашњих послова Републике Србије



Графикон 1: Број откривених „ФАНТОМ ФИРМИ“ од 2009. до 2013. године

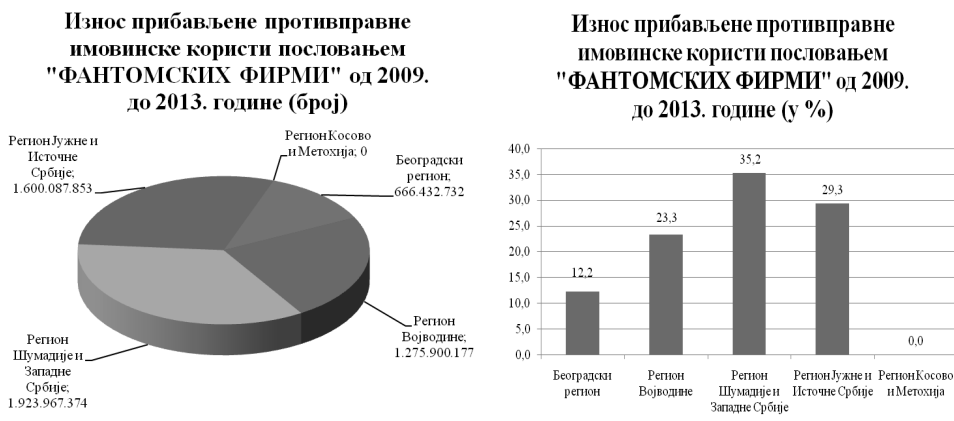
Извор: Годишњи статистички извештаји  
Министарства унутрашњих послова Републике Србије

Анализирајући податке из Табеле 1. можемо да закључимо да је највећи број откривених „фантомских фирми“, у периоду од 2009. до 2013. године, у региону Шумадије и Западне Србије (209), док је најмањи број у региону Јужне и Источне Србије (40). Интересантан је и податак да је у региону Београда број откривених „фантомских фирми“ веома мали (49), што је мало зачуђујуће, с обзиром да је криминал ипак најзаступљенији у Београду, а опет, с друге стране, можда су органи гоњења и правосуђа у Београду више усмерени на сузбијање неких тежих кривичних дела.

Табела 2: Износ прибављене противправне имовинске користи пословањем „ФАНТОМСКИХ ФИРМИ“ од 2009. до 2013. године

РЕГИОН	БРОЈ (дин.)	%
Београдски регион	666.432.732	12,2
Регион Војводине	1.275.900.177	23,3
Регион Шумадије и Западне Србије	1.923.967.374	35,2
Регион Јужне и Источне Србије	1.600.087.853	29,3
Регион Косово и Метохија	0	0,0
УКУПНО	5.466.388.136	100,0

Извор: Годишњи статистички извештаји Министарства унутрашњих послова Републике Србије



Графикон 2: Износ прибављене противправне имовинске користи пословањем „ФАНТОМСКИХ ФИРМИ“ од 2009. до 2013. године

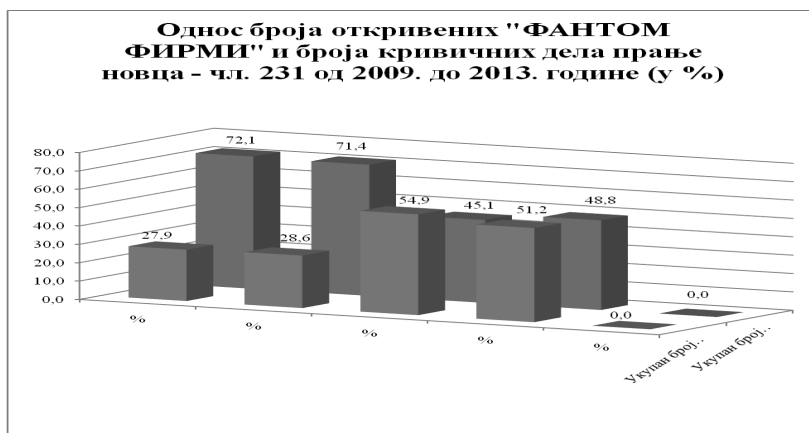
Извор: Годишњи статистички извештаји Министарства унутрашњих послова Републике Србије

Узимајући у обзир износ прибављене противправне имовинске користи пословањем „фантомских фирми“ у периоду од 2009. до 2013. године, изнетих у Табели 2, можемо видети да су криминалне организације које се баве оваквим активностима највећи профит оствариле у региону Шумадије и Западне Србије (око 1,9 милијарди динара), што директно кореспондира са подацима из Табеле 1, док је најмањи износ криминалног профита остварен у Београдском региону (око 666 милиона динара). Управо ови астрономски износи, гледајући пропорционално броју откривених „фантомских фирми“, недвосмислено говоре о великој друштвеној опасности ове појаве.

Табела 3: Однос броја откривених „ФАНТОМ ФИРМИ“ и броја кривичних дела прање новца – чл. 231 од 2009. до 2013. год

УКУПНО	Београдски регион	%	Војводина	%	Шумадија и Западна Србија	%	Јужна и Источна Србија	%	Косово и Метохија	%
Укупно	68	100,0	147	100,0	463	100,0	201	100,0	0	0,0
Укупан број откривених „ФАНТОМ ФИРМИ“	49	72,1	105	71,4	209	45,1	98	48,8	0	0,0
Укупан број кривичних дела прање новца	19	27,9	42	28,6	254	54,9	103	51,2	0	0,0

Извор: Годишњи статистички извештаји Министарства унутрашњих послова Републике Србије



Графикон 3: Однос броја откривених „ФАНТОМ ФИРМИ“ и броја кривичних дела прање новца – чл. 231 од 2009. до 2013. године

Извор: Годишњи статистички извештаји Министарства унутрашњих послова Републике Србије

Према изнетим подацима из претходне табеле можемо створити свеобухватну представу о размерама деловања „фантомских фирми“. Наиме, већ смо раније помињали да постоји значајна корелација између деловања „фантомских фирми“ и прања новца, преко којих криминалне организације легализују своје криминалне профите. Тако да, стављајући у однос број откривених „фантомских фирми“ и број кривичних дела прања новца за наведени период, можемо закључити да је број заступљених „фантомских фирми“ и до три пута већи од броја кривичних дела прања новца, што је случај са регионима Београда и Војводине, док су у осталим деловима земље готово изједначени. Ово само може да буде јасна и очигледна индиција законодавним и правосудним органима да у најмању руку инкриминишу деловање „фантомских фирми“ као посебно кривично дело привредног криминала, и определе стручна лица и органе који ће се бавити сузбијањем таквих дела.

## 6. Закључак

Сагледавајући све аспекте претходних разматрања, можемо закључити да постоје различити модуси и појавни облици привредног криминала, а у којој мери и на који начин ће се испољити првенствено зависи од тренутног друштвено-економског и политичког стања у држави. Већ смо напомињали да недовољно уређен и хаотичан привредно-економски и политички амбијент представља идеално тле за деловање различитих криминалних група, чији је основни мотив увећање своје финансијске моћи кроз стицање имовинске противправне користи и легализацију остварених криминалних профита. Бурна дешавања у нашој скоријој прошлости, санкције, инфлација, сиромаштво, социјални немири, својинска трансформација, транзиција, само погодују масовности ових деликата. Криминалне организације своје облике деловања прилагођавају тренутном стању друштвене реалности, те су се стога развили различити облици привредног криминала који у ранијем периоду нису постојали. Тако смо данас сведоци различитих злоупотреба у поступцима приватизације привредних субјеката, где су се као нови власници појавили људи сумњивих биографија, затим злоупотреба у поступку стечаја предузећа, где ново руководство углавном распрода сву преосталу имовину предузећа, раднике отпусти, а све буде само параван за прање новца. Ово ме свакако треба придодати и деловање „фантомских фирми“, које смо разматрали у претходним наводима, трудећи се и верујући, да ћемо у значајној мери пробудити свест грађана о великој друштвеној опасности деловањем истих.

Поред узрока који утичу на прогресију привредног криминала, свакако треба споменути и услове који само потпомажу његовој експанзији, међу којима су два најбитнија: неадекватни постојећи законски прописи и недовољно функционисање и сарадња органа за спровођење закона из области привреде и пословања.

Свако друштво кроз своје уставно-правне механизме настоји да степен привредног криминала сведе на један подношљиви минимум који не представља претњу привредном развоју и фискалном систему. Овде се намеће логично питање : Које мере је потребно предузети како би се степен и присутност привредног криминала и прања новца у нашој земљи свели на један подношљиви минимум, који не представља опасност по здраве економске и друштвене токове?

Одговор на ово питање није нимало једноставан. Наиме, покушајмо да ствари разматрамо на следећи начин. Уколико би се у овим условима приступило одузимању наводно незаконито стечене имовине, односно имовине без порекла, поставља се питање колико је такав чин правно утемељен, јер основно начело Законика о кривичном поступку подразумева да се свако сматра невиним док му се у законом предвиђеном поступку правоснажном пресудом суда не утврди кривица. По овом начелу и важећим законским одредбама Кривичног законика, уколико немамо доказа да је неко учињеним противправним радњама која имају обележја кривичног дела, стекао или увећао своју имовину, подразумева се да није ни дужан да нам образложи одакле му иста, што значи да сходно постојећој законској регулативи, за евентуално одузимање имовине није довољно доказати да имовина коју је неко лице стекло, имовина без порекла, него се мора у законом предвиђеном поступку правоснажном пресудом доказати да је стечена имовина последица учињеног кривичног дела. Ту практично и наступају потешкоће, јер с обзиром на своју специфичност, веома је тешко доказати незаконито стицање имовине као последицу кривичног дела. Ово нам управо илуструје претходне

тврдње и говори колике су размере и опасности привредног криминала, а с друге стране колико су законски прописи ограниченог дејства. Треба имати на уму и чињеницу, да уколико би се евентуално и приступило одузимању незаконито стечене имовине, такав чин би сигурно изазвао одређене поремећаје у привреди, јер је одређени број лица свој незаконито стечени новац већ опрао кроз легалне економске токове, нпр. куповином некретнина или делова предузећа, а затим своје власничке уделе продао савесним купцима, или пак основао „фантомске фирме“, па преко њих извлачио новчана средства. Најгори сценарио би у том случају био да уколико би се селективно приступило одузимању незаконито стечене имовине, такав чин би оставио негативне последице управо на савесне купце и на њихове легалне привредне ресурсе.

Било како било, у борби против привредног криминала се од нечега мора кренути. Први и основни корак, након идентификације овог проблема, је свакако доношење адекватне законске регулативе. То би подразумевало доношење Закона о утврђивању порекла стечене имовине, па и Закона о одузимању имовине без порекла. Доношењем и доследном применом оваквих закона, свако лице било би у обавези да пријави сваки свој остварени приход и измири фискалне обавезе према држави, јер би у противном било изложено ризику да му стечена имовина без порекла буде одузета. То би онда мотивисало сваког појединца, било да се ради о физичком или правном лицу, да пријави сваки остварени или стечени приход, јер би у противном живео са опасношћу да му у неком тренутку имовина која нема порекло буде одузета. Таквим приступом би се и оснивање „фантомских фирми“ потпуно искоренило, јер би се приликом њиховог регистровања превасходно водило рачуна о пореклу имовине оснивача коју уноси као оснивачки капитал. Наравно, уз ово веома је битно и да, пре доношења решења о оснивању привредног друштва, надзорни инспекцијски органи провере на терену стварно стање ствари, тј. да ли се седиште фирме налази на адреси коју је навео оснивач. Успешна координација и сарадња свих релевантних државних субјеката, укључујући и оснивање специјализованих служби и тимова који ће се бавити овом проблематиком, а наравно и успостављање јединствених информационих система и база података ради ефикаснијег и бољег протока информација, су од изузетне важности. Само оваквим приступом, степен привредног криминала би се смањио на једну разумну меру, што би се директно одразило како на укупан привредни развој, тако и на животни стандард становништва.

Морамо увек бити свесни чињенице да ће слика друштвене реалности бити таква, да ће лица која се баве криминалним активностима увек прилагођавати своју делатност тренутним, реалним околностима, док ће с друге стране држава, кроз своје механизме заштите, стално изналазити начине да им се супротстави. То је једна непрекидна и тешка борба. Нама једино остаје да чврсто верујемо да ће у тој бескрајној и круцијалној утакмици, држава увек постизати поен више.

## Литература

1. Бошковић, Г. (2011). *Организовани криминал*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
2. Кулић, М. (2001). *Прање новца, привредни криминал и корупција*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд.



3. Маринковић, Д., & Лајић, О. (2012). *Криминалистичка методика*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
4. Симоновић, Б. (2004). *Криминалистика*, Правни факултет, Крагујевац.
5. Теофиловић, Н., & Јелачић, М. (2006). *Спречавање, откривање и доказивање кривичних дела корупције и прања новца*, Полицијска академија, Београд.
6. Часопис, *Политика*, Београд, 23.12.2004, стр. А6.

## THE IMPORTANCE OF COUNTERING “PHANTOM COMPANIES” AS A CONTEMPORARY FORM OF ECONOMIC CRIME

**Summary:** The social reality, turbulent events in our recent past, transition and path of development of our country directed towards the European Union set a milestone in the creation of a new, modern Serbia. One of the priorities on this way is certainly the economic development that contributes to the economic stability and security of the country. This is achieved by different mechanisms and the inclusion of a large number of relevant subjects of political and economic life, under the auspices of the adoption and implementation of adequate legislation in this area, which will primarily stimulate economic activities carried through legal economic flows, while also strong and accountable preventing any kind of abuse and criminal behavior. The fight against the gray economy, corruption, tax evasion, corruption in the privatization of companies, the enormous enrichment through criminal money laundering and its entering into the legal economic flows must be uncompromising. Great plague of modern society is economic crime, which directly affects the collapse and erode the economy of one country, which weakens its total power. One of the forms of economic crime is the establishment and operation of so-called. “phantom companies”, which will be discussed in this work.



# АУТЕНТИФИКАЦИЈА УМЕТНИЧКИХ ДЕЛА

мр Рената Самарџић  
проф. др Љиљана Машковић

*Криминалистичко-полицијска академија, Београд*

проф. др Бојан Добовшек  
*Факултет за варностне веде, Љубљана*

**Сажетак:** Уметничко дело је аутентично ако поуздано потиче из времена и од аутора коме се приписује. Аутентичност уметничког дела је фундаментална информација за процену његове тржишне вредности и гарант за његову уметничку и финансијску вредност. Приликом аутентификације, утврђује се да ли је реч о оригиналном уметничком делу или копији, репродукцији или кривотворини, док приликом атрибуције настоји да се идентификује аутор анонимног уметничког дела чија аутентичност је неспорна. Аутори у раду анализирају поступак аутентификације *Мадоне из Лорета*, која се данас налази у музеју Конде у замку Шантији и копије *Ђоконде* из Прада, указујући на саму сложеност проблема аутентификације. У трговини кривотворинама профитирају галеристи, аукцијске куће, дилери, посредници и продавци, а оштећен је само купац који је платио за лажно или погрешно процењено уметничко дело. Тамо где би историчари уметности или познаваоци могли да изгубе много енергије у истраживањима, примена научне анализе омогућава понекад да се на сигуран начин оповргне аутентичност једног дела. Лабораторије за експертизу уметничких дела данас су толико усавршене да се применом различитих метода (инфрацрвена рефлектографија, радиографија итд.) може лако установити да се ради о кривотворини.

**Кључне речи:** уметничка дела, аутентификација, кривотворење, атрибуција.

## 1. Увод

Сам концепт аутентичности односи се на нешто што има *аутентичан карактер*, чија веродостојност, порекло и атрибуција су неспорни, што се потврђује поступком аутентификације. Уметничко дело је аутентично, ако поуздано потиче из времена и од аутора коме се приписује. Неспорно је да је аутентичност уметничког дела фунда-

ментална информација за процену његове тржишне вредности, као и гарант за његову уметничку и финансијску вредност. Приликом аутентификације, утврђује се да ли је реч о оригиналном уметничком делу, копији, репродукцији или кривотворини, док приликом атрибуције настоји да се идентификује аутор анонимног уметничког дела чија аутентичност је неспорна, што се директно одражава на његову тржишну вредност.<sup>1</sup> Иза појма аутентичности скрива се мноштво различитих ситуација и компликација, пошто је аутентичност директно везана за валоризацију или девалоризацију уметничког дела. Случај са Фрагонаровом (*Fragonard*) сликом *La Verrou* из око 1777, показује како атрибуција једног уметничког дела може данас да мултипликује његову вредност. Ову слику је на аукцији 1969. године купио један трговац уметнинама за 61.070 франака, под претпоставком да је реч о Фрагонаровом делу. Када је након нове експертизе потврђено да је аутор слике Фрагонар, она је 1974. продата Лувру за нешто више од пет милиона франака.<sup>2</sup>

Социолог Мулен (*Mulin*) евалуацију уметничке вредности везује за специфичне карактеристике уметничког дела – посебно за његову аутентичност и хијерархију естетских вредности.<sup>3</sup> У књизи *Jezici umjetnosti – pristup teoriji simbola*, Нелсон Гудман (*Nelson Goodman*) истражује разлику између оригиналног дела и кривотворине, указујући на различито разумевање појма *аутентичности* у сликарству и музици. За њега је кривотворина уметничког дела предмет који се лажно приказује као да има историју производње која се тражи за оригинално дело.<sup>4</sup> О случају Хан ван Мегеренове (*Han van Meegeren*) обмане експерата, Гудман пише да стучњак који је суочен с једном непознатом сликом мора да одлучи да ли је та слика довољно налик познатим Вермерима (*Vermeer*), да би је изradio исти уметник. Сваки пут када се једна Ван Мегеренова слика додаје опусу слика које се прихватају као Вермерове, мерила прихватања се модификују, због чега је мешање даљих Ван Мегеренових слика с Вермеровим неизбежно.<sup>5</sup> Разматрајући питање естетског значаја аутентичности, Гудман се пита да ли чињеница да једна слика јесте или није Рембрантова чини било какву естетску разлику. Према његовом схватању, овде је реч о разлучивању класе Рембрантових слика од класе осталих слика и о откривању пројектибилних особености које разликују Рембранте од не-Рембранта, што зависи од скупа примерака који служе као основа. Он указује да *чињеница да нека слика припада једној или другој класи постаје важна за моје учење тога како да разликујем Рембрантове слике од осталих. Другим речима, моја садашња (или будућа) неспособност да одредим ауторство дате слике без коришћења научног апарата не повлачи да њено ауторство за мене не прави естетску разлику. Знање о ауторству наима, без обзира на то како смо га стекли, може садржајно допринети*

1 Оригинал (лат. *originalis* – изворан, исконски) у ликовним уметностима представља изворно, првобитно дело за разлику од његових копија и имитација, а такође и фалсификата (Enciklopedija lik. umjetnosti 3, 599). Копија (лат. *copia* – мноштво, обиље) у ликовним уметностима је што вернија репродукција оригинала, по могућности у истом материјалу и техници. Оне се користе током студија, када се преноси не само начин (технички поступак – препарација, намаз, потез), већ и хармонија облика, линија и боја. Копије могу да се израђују и у спекулативне сврхе, да би се подметнуле као оригинали – такве копије су фалсификати. Реплика је репродукција коју је урадио сам аутор оригинала (Enciklopedija lik. umetnosti 3, 215–216). Фалсификати (лат. *falso* – криво, лажно и *facere* – начинити) су копије, имитације или преинаке уметничких дела и предмета, израђени ради преваре или обмане. Дакле, фалсификат је оно што је преиначено на аутентичном примерку додавањем, брисањем или њиховом комбинацијом. Кривотворина је нов производ израђен на начин да се може помешати са оригиналом.

2 P. Walter; F. Cardinali, *L'Art-Chimi*, Paris, 2013, 123.

3 R. Moulin, *Le marché de l'art*, Paris, 2003, 16.

4 N. Goodman, *Jezici umjetnosti : pristup teoriji simbola*, Zagreb, 2002, 104.

5 *Ibid*, 96.

развију моје способности да без примене таквог апарата одредим да ли је нека слика, укључујући и ову слику, неком другом приликом, Рембрантова.<sup>6</sup> Гудман уводи разлику између аутографских уметности – у којима репродукција једног дела, ма колико да је верна, никада не стиче статус аутентичности (што је случај у сликарству) и алографских уметности – које не могу бити фалсификоване (што се односи на музику или књижевност).<sup>7</sup> Док су сва тачна извођења оригиналне инстанце музичког дела и најверније копије Рембрантове слике једноставно су имитације или кривотворине, а не нови примерци дела.<sup>8</sup>

## 2. Историјски поглед

У хеленистичкој епохи трговина уметничким делима развијала се по целом источном Медитерану. У Римском царству ремек-дела грчке уметности су копирана и продавана као оригинали елитном слоју друштва – богатим патрицијима фасцинираним хеленизмом. На велику потражњу на тржишту, коју су подстицали жеља за престижом, ратни плен, мода, естетизам или савршен укус, одговарали су већ створени специјализовани атељеи за израду копија статуа, ваза, коринтских бронзи, грчких барелефа.<sup>9</sup> Када су у питању римске копије грчких оригинала, експерти често нису у стању да их атрибуишу и датирају, што је случај са скулптуром *Хермеса са малим Дионисом* из Олимпије, пронађеном 1877, коју су једни сматрали оригиналом из античке Грчке, а други римском копијом из I века наше ере.

У периоду од III до V века, упадом варварских племена, пре свега Германа, Гота, Вандала и Хуна, у римске провинције све до Рима, уметничка дела постала су жртва вандализма. Уметничка продукција каролиншке ренесансе огледала се у рукописима, слоновачи, емајлу и предметима златарства. Осим што је постојала локална израда луксузних предмета, овде су стизали и предмети византијског или сиријског порекла. У средњем веку, крсташки ратови (1096–1270) довели су до масовног премештања реликвија и уметничких дела из земаља источног Медитерана на Запад. Основна намера крсташа била је пљачкање уметничког блага Византије, која је поседовала најдрагоценије ризнице реликвија хришћанског света, али и споменика из периода антике које су цареви, почев од Константина Великог, увозили из Италије, Грчке и Египта.<sup>10</sup>

У периоду ренесансе цветало је тржиште разних фалсификата, од новца до тканина, преко уметничких слика. Ђорџо Вазари наводи да је Микеланђело урадио у мермеру скулптуру уснулог *Купидона*, коју је патинирао закопавањем у земљу, након чега ју је за 200 дуката продао кардиналу Сан Ђорџу, као антиквитет. Копије познатих дела понекад су рађене за колекционаре који су следили платонистички принцип да су идеје важније од оригиналног извођења, тако да су копије слика или одливци скулптура дуго времена у њиховим очима имале исту вредност као и оригинали.<sup>11</sup> Једна од првих познатих кривотворина је копија Рафаеловог портрета папе *Лави X*, коју је тајно ура-

6 *Ibid*, 95.

7 *Ibid*, 97–98.

8 *Ibid*, 98–99.

9 P. Bensimon; *Les faux en peinture*, Montréal, 2000, 44.

10 J. le Goff, *Srednjovekovna civilizacija zapadne Evrope*, Beograd, 1974, 176.

11 P. Walter; F. Cardinali, *op. cit.*, 119.

дио у XV веку Андреа дел Сарто. Копију је наручио папа Клемент VII, који није хтео да се одвоји од оригинала, да би удовољио жељи Фредерика II Гонзаге, моћног војводе од Мантове, да поседује овај Рафаелов портрет.<sup>12</sup> И како пише Ђорџо Вазари у једној од епизода *Живота (le Vite)*, чак ни Рафаелов ученик Ђулио Романо није приметио да се ради о копији. (Слика 1)



Слика 1: Лево:Рафаело: Папа Лав X, оригинал (Палата Пити, Фиренца);| десно: Андреа дел Сарто, копија (Национални музеј, Напуљ)

Уметничко тржиште формирало се средином XVI века, када је уметничко дело постало корисна инвестиција. Уметници, мецене и колекционари постали су професионалнији, а дела су почела да се стварају за отворено и непознато тржиште, на коме су се налазили трговци, посредници, саветници, сваштари, као и специјални емисари. Трговци су убрзо почели да наручују слике ради шпекулисања и зараде од њихове продаје. У зависности од финансијских могућности купаца, трговина се одвијала на *популарном тржишту уметнина* – које је нудило графичке отиске, дрворезе и копије познатих слика, као и на *тржишту намењеном елити* – на коме су европски магнати имали своје сталне агенте у градовима у којима је цветала трговина уметнинама, или су слали дворске сликаре да за њих купују уметничка дела.<sup>13</sup> Као статусни симбол, у XVII веку збирке су повремено јавно излагане ради презентовања економске и политичке моћи. У Енглеској, која постаје центар трговине уметнинама, у другој половини XVIII века основане су аукцијске куће – Кристи (*Christie's*) и Сотби (*Sotheby's*). Колекционарство је у XVIII веку до те мере било у моди, да су објављивани водичи за колекционаре – аматере, попут *Музеографије (Museographia)* из 1727, приручника хамбуршког дилера Каспара Ф. Најкела (*Caspar F. Neickel*), који међу практичним саветима везаним за тржиште уметнина, препоручује и како избећи подвале.<sup>14</sup> У XVIII и XIX веку атрбуција добија велики значај у економији студија историје уметности. Већ средином XIX века историчар уметности Ђовани Морели (*Morelli*) написао је дело *Основи теорије атрибуције у сликарству*, указујући да *уколико желимо да са релативном сигурношће*

<sup>12</sup> G. Guilloreau, *op. cit.*, 93–94.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 38.

<sup>14</sup> Z. Koščević; Muzej u prošlosti i sadašnjosti. *Muzeologija*, 21/1977, 13–74.

разликујемо радове ученика, имитатора и копишта с једне стране, и оригинале с друге стране, то можемо постићи само прецизним познавањем карактеристичних форми и хармоније боја својствене сваком сликару, као и његове личности у целини. Са индустријализацијом и економским успоном, почетком XIX века порасла је улога богате буржоаске класе која је почела да улажу велике суме новца у уметнине. О процвату индустрије кривотворина (у смислу серијске производње), могуће је говорити крајем XIX века.

Према схватању Г. Гијтро, што је један уметник познатији, његова дела су скупља и већа је могућност да буду кривотворена.<sup>15</sup> Ван Гогова дела држе рекорд када је реч о кривотворењу, посебно његове слике из арлског периода. За живота сликара она су тешко продавана, али двадесет година после његове смрти (1890), интересовање за његове слике толико је порасло, да је постао један од најбоље котираних сликара. Од тада су цене Ван Гогових дела у сталном су порасту – слика *Портрет доктора Гаишеа*, његовог лекара из Овера на Оази, продата је 1990. године за 82,5 милиона долара. Прве кривотворине Ван Гогових слика појавиле су се током првих година XX века. Немачки историчар уметности Роланд Дорн и један трговац уметнинама из Цириха анализирали су Ван Гогове слике публиковане у Хулскеровом каталогу, на основу два критеријума: 1) провенијенције дела – ова метода подразумевала је да се установе сукцесивно сви власници слике, и уколико је то немогуће, да се предузму мере опреза у погледу аутентичности и 2) анализе материјала, технике и стила. Након анализе, они су за тридесетак Ван Гогових слика установили да су кривотворине из периода 1900–1914, међу којима је и *Аутопортрет* из музеја Метрополитен у Њујорку.<sup>16</sup> У моменту када су дела познатих уметника почела да достижу високе цене на аукцијама (што је био случај са Ван Гоговим *Ирисима* 1987, које је аустралијски индустријалац Алан Бонд купио за 53,9 милиона долара), број покушаја превара са кривотворинама почео је да расте.

### 3. Облици кривотворења

Кривотворење и преваре са кривотворинама данас се сматрају категоријом криминала у вези са уметнинама (*art crime*), који канадски криминолог Конклин (*Conclin*) једноставно дефинише као сва кривично кажњива дела повезана са уметнинама.<sup>17</sup> Кривотворина је дело рађено са тежњом да буде изједначено са неким оригиналним уметничким делом по стилу, тематици, форми, техници, материјалу и другим елементима оригинала. Она се ствара ради преваре или обмане, да би се продала као оригинал и постоји само под једним условом – а то је да буде *откривена*.<sup>18</sup> Историчар уметности Федерико Зери (*Federico Zeri*) кривотворином сматра објекат који је, са циљем обмане, створен у епохи која се по стилу разликује од оне коју тај објекат претендује да представи.<sup>19</sup>

Према подацима полиције у Барселони, трговина кривотворинама достиже суму од око 600 милиона долара годишње, посебно у САД и Јапану.<sup>20</sup> Криминолог Бенсимон наводи да је Коро (*Corot*) насликао око 2500 слика, док му се само у САД приписује

<sup>15</sup> G. Guillotreau, *op. cit.*, 96-98.

<sup>16</sup> *Ibid.*, 96.

<sup>17</sup> J. E. Conclin, *Art crime*, London, 1994, 2.

<sup>18</sup> P. Bensimon, *op. cit.*, 15.

<sup>19</sup> F. Zeri, *Qu'est-ce qu'un faux ?*, Paris, 2013, 103.

<sup>20</sup> G. Guillotreau; *Art et crime : la criminalité du monde artistique et littéraire*, Paris, 1999, 98.

око 8000, док је продукција фламанских *примитивних* сликара процењена на 4500 слика, док број аутентификованих дела не прелази шездесетак.<sup>21</sup> Према проценама S. Koldehofs и T. Tima, аутора књиге о скорашњој афери везаној за фалсификатора Волфганга Белтракија (*Wolfgang Beltracchi*), који је током више од тридесет година насликао и продао на десетине фалсификата Макса Ернста, Фернана Лежеа, Андре Дерена и Хајнриха Кампендонка – 10% дела која циркулишу на уметничком тржишту су кривотворине. Индустрија кривотворина развијала се паралелно са историјом уметности и упоредо са интересом и спекулативном вредношћу која је додељена уметничком делу. Кривотворење је дубоко повезано са комерцијализацијом уметничких предмета.<sup>22</sup> Кривотворине се не стварају из естетских разлога, већ због сума новца које доносе и активност кривотворитеља и њихових наручилаца директно је повезана са потражњом на уметничком тржишту од стране колекционара. Како истиче Федерико Зери, *када одређене школе уђу у моду и када колекционари почну да их траже, неизбежно је да се цела једна група људи, фалсификатора, ангажује да наслика слике које одговарају том таласу. То су, дакле, дела створена са намером да преваре.* Према Зерију, иза истинске кривотворине стоји намера да се створи конфузија и да се као старо представи нешто што је савремена творевина.<sup>23</sup> Како указује историчар уметности Чарни (*Charney*) у овој трговини профитирају галеристи, аукцијске куће, дилери, посредници и продавци, а оштећен је само купац који је платио за лажно или погрешно процењено уметничко дело, који у ствари губи само у случају да се докаже да је оно фалсификат.<sup>24</sup>

Према Чарнију, најчешћи облици кривотворења су следећи<sup>25</sup>:

- 1) **потпуно кривотворење**, када се *ново* уметничко дело представља као да је много старије или да га је створио цењенији уметник него што стварно јесте;
- 2) **кривотворење мењањем (или додавањем)**, када се легитимно уметничко дело мења на неки начин – нпр. додаје се потпис, што повећава цену дела и такве измене се тешко откривају;
- 3) **кривотворење провенијенције**, у коме се мења или фалсификује документована историја уметничког дела, насупрот самом уметничком делу; много лакше је фалсификовати провенијенцију, тј. обезбедити лажну историју, него само дело;
- 4) **намерно погрешна атрибуција**, када се вредност уметничког дела намерно прецењује. Чарни указује да су најчешће учиниоци сами експерти на које се трговина уметнинама ослања када треба да се утврди вредност уметничког дела. Вредност дела зависи од комбинације његове перципиране аутентичности и перципиране раритетности и милиони зависе од експертске потврде о ауторству дела; овај облик кривотворења пролази лако, јер стручњак увек може да тврди да је *погрешно*.<sup>26</sup>

У онтолошкој расправи о идентитету уметничког дела, С. Ристић указује на разлику између кривотворења појединачног уметничког дела (енг. *fake*) и другог, много чешћег типа кривотворине, када се настоји да се фалсификује стил неког познатог уметника, а ново дело се придодаје његовом опусу (енг. *forgery*), што је био случај са ван Мегереновим кривотворинама које је историчар уметности Бредиус 1937. године у часопису *Бурлингтон* приписао Вермеру.<sup>27</sup>

21 P. Bensimon, *op. cit.*, 80.

22 *Ibid.*, 15.

23 F. Zeri: *op. cit.*, 103.

24 N. Charney (ed.); *Art Crime*, Santa Barbara, California, 2009, 108.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*, 109.

27 S. Ristić; *Identitet umetničkog dela. Filozofija i društvo*, br. 2/2010, 294-295.



## 4. Аутентификација Мадоне из Лорета

Једна друга Рафаелова слика показује сложеност проблема аутентификације. Ради се о слици *Мадоне из Лорета* (Слика 2), која се данас налази у музеју Конде у замку Шантији, насликаној 1511-1512, судећи према припремним цртежима датираним 1509-1511.<sup>28</sup> Рафаело је био на врхунцу своје уметности када је са 26 година насликао ово дело.



Слика 2: Рафаело: *Мадона из Лорета*, 1511–1512, Музеј Конде у замку Шантији<sup>29</sup>

Реч је о једној од варијација иконографског типа познатог под називом *Мадона са велом*, који је фасцинирао Рафаела током римског периода његовог сликарства. У позадини видимо лик светог Јосифа, који се по стилу израде разликује од Мадоне и детета. Дуго времена ова верзија сматрана је копијом коју је урадио Рафаелов ученик Ђан-Франческо Пени (*Gianfrancesco Penni*), према Рафаеловом оригиналу, за који се сматрало да је изгубљен након уласка француских трупа у Рим, крајем XVIII века. Постојање око 120 копија овог дела – како слика, тако и гравира, говори о његовом значају. Сматрало се да је и *Мадона из Лорета* једна од њих. Међутим, архивско истраживање провенијенције дела омогућило је реатрибуцију слике – Рафаелу.<sup>30</sup> Рафаело је *Мадону из*

28 C. Hoeniger; Raphael's Religious Paintings and Their Early Restorations : Devotional Attention or Aesthetic Appreciation?, *CeROArt : Conservation, exposition, Restauration d'Objets d'art : revue électronique*, 2013, 22–26.

29 Фото: Google Art Project

30 P. Walter; F. Cardinali, *op. cit.*, 120; C. Hoeniger, *op. cit.*, 22–26.

*Лорета* сликао у исто време када и портрет папе Јулија II, који се данас налази у Националној галерији у Лондону. Папа Јулије II, који је био Рафаелов мецена, обе слике је поклонио цркви *Santa Maria del Popolo* у Риму, док се црква налазила под патронатом његове породице – *della Rovere*.<sup>31</sup> Прве податке о Рафаеловом оригиналу налазимо у рукопису познатом под називом *Anonimo Magliabechiano* (1542–1548), као и у првој едисији Вазаријевих *Живота* из 1550. године, у којој су обе слике регистроване у цркви *Santa Maria del Popolo*.<sup>32</sup> Британски историчар уметности Сесил Гулд (*Cecil Gould*) истражио је 1970. године провенијенцију *Мадоне* из музеја Конде. Он је на полеђини слике *Мадоне* открио инвентарни број који је упоредио са инвентарним бројем који је био регистрован на *Портрету Јулија II* из Националне галерије у Лондону. Установио је да су на обе слике уписани инвентарни бројеви из колекције Боргезе у Риму, што га је навело на сумњу да се ради о Рафаеловом оригиналу. Истраживање провенијенције, тј. историје власништва слике, омогућило му је да потврди своју претпоставку. Према Гулду, из цркве *Santa Maria del Popolo* у Риму, у којој су се налазиле неколико деценија, слике су 1591. године пренете у приватну колекцију кардинала Сфондратија, нећака папе Грегора IV. Потом их је 1608. купио кардинал Шипион Боргезе за своју колекцију, у којој су обе слике 1693. инвентарисане у оквиру колекције Боргезе у Риму, у којој се *Мадона* налазила све до XIX века. *Мадону* је посредством једног енглеског трговца 1802. године купио напуљски краљ Фердинанд I, а након његове смрти, целу колекцију Боргезе купио је на аукцији Анри од Орлеана, док је био у егзилу у Енглеској. Он се 1870. године вратио у замак Шантији у Француској, откада се *Мадона* и чува у музеју Конде. Како указује Гулд, инвентарни број из колекције Боргезе гарантовао је провенијенцију и власништво *Мадоне*. Након што је више од два века сматрана копијом и била атрибуисана Ђанфранческу Пенију, Рафаеловом асистенту из Рима, слика је 1979. године представљена као Рафаелово оригинално и аутентично дело. Архивско истраживање провенијенције омогућило је реатрибуцију слике Рафаелу, док су рестаурација и научна анализа, које је спровео Центар за истраживање и рестаурацију музеја Француске у Паризу, показале да је слика реализована у две различите етапе.<sup>33</sup> (Слика 3)

Рестаурација и *X-радиографија* слике откриле су извесну модификације у композицији – фигура Јосифа није постојала у првој верзији дела и она није чинила део првобитног, оригиналног слоја боје, већ је додата касније од стране неког другог сликара. Историчар уметности Сесил Гулд сматра да је Јосифов лик додат у раној фази, вероватно на инсистирање наручиоца. Посебно, што ни једна реплика *Мадоне из Лорета* која је радиографисана до данас није показала исправке. У горњој десној зони слике налазио се светао отвор, који се отварао према пејзажу, који је иначе карактеристичан за друге Рафаелове композиције, као што су *Мадоне Алдобрандини* или *Богородица са плавом дијадемом*.<sup>34</sup>

31 C. Gould; Afterthoughts on Raphael's so-called Loreto Madonna, *The Burlington Magazine*, Vol. 122, no. 926/ May 1980, 337–341; C. Hoeniger, *op. cit.*, 22–26.

32 C. Hoeniger, *op. cit.*, 22–26.

33 C. Gould: *op. cit.*, 337–341; P. Walter; F. Cardinali, *op. cit.*, 120

34 C. Gould: *op. cit.*, 337–341; P. Walter; F. Cardinali, *op. cit.*, 120.



Слика 3: X-радиографија Рафаелове Мадоне из Лорета<sup>35</sup>

## 5. Аутентификација Ђоконде из Прада

Постоји више од седамдесет копија *Ђоконде*, од којих су неке потекле из самог Леонардовог атељеа. Једна од њих, израђена у исто време кад и оригинал, изложена је од 1819. године у музеју Прадо у Мадриду. Ово је најзначајнија верзија Леонардове *Ђоконде* позната до данас. Недавног рестаурацијом повраћен јој је оригинални изглед, док је компаративна анализа оригинала и копије бацила ново светло на сам процес рада Леонардовог атељеа. Поређење двају радова и техничке документације која се на њих односила такође је допринело разумевању свих фаза у њиховом стварању. Спроведене анализе уз помоћ X и инфрацрвених зрака омогућиле су да се открију велике сличности у препаратури и изради ова два дела скоро истих димензија (77x53 cm у Лувру и 76x57 cm у Праду).<sup>36</sup> (Слика 4)

<sup>35</sup> Фотографија: Paris, Centre de Recherche et de Restauration des Musées de France (prema Hoeniger)

<sup>36</sup> P. Walter; F. Cardinali, *op. cit.*, 119; Faton, J.: La Joconde et sa copie „en temps réel“ du Prado, *Dossier de l'Art*, n° 195, 46–47.



Слика 4: Лево: Леонардо да Винчи: Ђоконда из Лувра, 1503-150., 77x53 cm; десно: Леонардов атеље: Ђоконда из Прада 1503-1516, 76x57 cm (копија)<sup>37</sup>

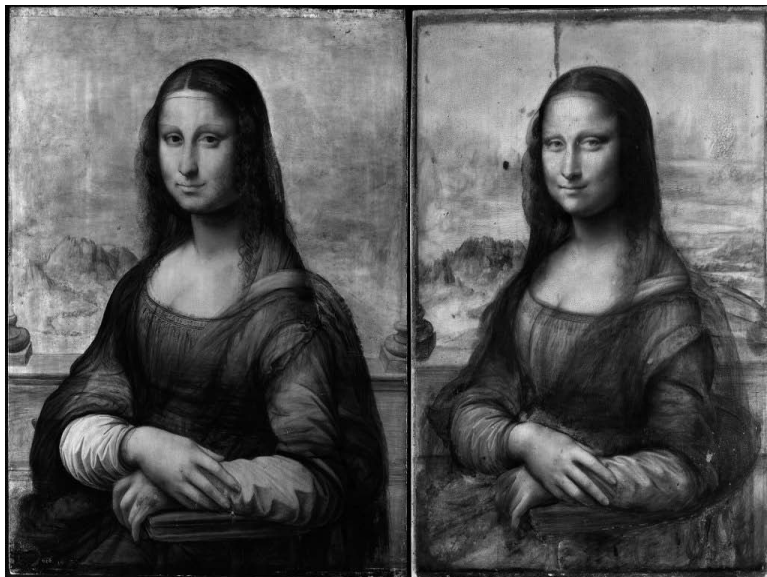
Пре почетка рестурације копије из Прада извршена је анализа применом инфра-црвене рефлектографије, као и визуелни преглед слике под бочним/косим светлом (*raking light*), испод ког постаје видљива текстура површине. Испод црног слоја боје на позадини откривено је постојање пејзажа, што је потом потврђено X-радиографијом. Било је неопходно да се установи када је он додат и да ли је требало да сакрије нека оштећења на слици. Хемијске анализе на том слоју показале су да је првобитни слој боје био пресликан и да је као везиво за пигмент коришћено ланено уље, што је указивало да он није био додат пре 1750. године. Пејзаж испод овог слоја био је добро очуван и није био у потпуности завршен, што је могло да буде један од разлога за пресликавање. Осим тога, између пејзажа и горњег црног слоја боје детектован је један органски слој – вероватно лак, чија функција је била да их раздвоји. Ова информација, заједно са тестом растворљивости, подржала је одлуку конзерватора музеја Прадо да скину горњи црни слој боје, који није имао никаква везе са оригиналном концепцијом портрета.<sup>38</sup>

Пејзаж у позадини је у складу са колористичком гамом и формама Леонардових бесконачних пејзажа, без обзира на очигледне разлике у сликарском квалитету. Изненађујући елемент био је, на пример, планински венац у позадини, преузет са оригиналних Леонардових цртежа (1510-1515), који се данас чувају у Краљевској колекцији дворца Виндзор у Лондону, што је значило да је кописта био близак Леонарду и да је имао директан приступ његовим цртежима. Материјали коришћени на слици из Прада су високог квалитета и дело је пажљиво сликано, што указује да је наручилац био неко значајан. За сликање пејзажа и неба у позадини Леонардо је користио *лапис-лазули*. Слика је урађена на дасци од ораховог дрвета, која је иначе била уобичајена подлога како за Леонарда, тако и за сликаре миланског круга. Ову подлогу налазимо на Леонардовим сликама као што су *Дама с хермелином*, *Прелепа Феронијер из Лувра* или

<sup>37</sup> Museo del Prado is presenting the conclusions of the technical study and restoration of its version of La Gioconda dostupno na: [www.museodelprado.es](http://www.museodelprado.es) (16. 2. 2014).

<sup>38</sup> *Ibid.*

св. Јован Крститељ. Преко даске није био постављен традиционални гипсани грунд, већ она има двојну препарацију – један унутрашњи органски слој и спољни, беличасти, углавном састављен од оловно беле. Овај тип подлоге Леонардо је обично користио за препарацију даске од ораховог дрвета.



Слика 5: Мона Лиза из Прада и Мона Лиза из Лувра – компаративна анализа инфрацрвеном рефлектографијом<sup>39</sup>

Копија *Мона Лизе* из Прада, почев од припремног цртежа, па све до финалних слојева боје, понавља стваралачки процес оригинала из Лувра. Компаративна анализа инфрацрвеном рефлектографијом (Слика 5) открила је идентичне детаље испод слојева боје, што је указивало на паралелни процес рада. Важан моменат, такође, је тај да се свака поправка основног цртежа на оригиналу налази и на копији, што се односи на трансформације у оквиру струка, који као на оригиналу покрива драперија, позиција прстију, приказ вела и главе итд. Традиционални кописта пренео би само оно што је видљиво на површини, али не и оно што је скривено, тако да постојање ових заједничких модификација испод површине боја открива да је уметник који је насликао верзију из Прада гледао цео процес настанка Леонардове *Мона Лизе*. Сви ови елементи недвосмислено су конзерваторима из Прада указали да је копију урадио један од сликара из Леонардовог атељеа, као и да су копија и оригинал рађене у исто време и паралелно, с обзиром на то да она понавља све корекције са оригинала. Што се тиче питања, који би то уметник могао да буде, сматра се да је реч о једном од Леонардових ученика, можда Франческу Мелцију (*Melzi*) или Андреи Салаију (*Salai*), који су били најповерљивији Леонардови сарадници и који су имали приступ Леонардовим цртежима пејзажа, а чија дела је иначе могуће стилски лоцирати у милански контекст. Свакако да су сви експерти јединствени у ставу – да је техника која је примењена на копији из Прада мање суптилна од Леонардове.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Фотографија: [www.museodelprado.es](http://www.museodelprado.es)

<sup>40</sup> *Ibid.*

## 6. Експерти и експертизе

Као што смо видели, експерти примењују различите методе у зависности од епохе у којој је дело настало. М. Г. Тјери (*Thierry*) указује и на друге специфичне сегменте који су битни за поступак аутентификације:<sup>41</sup>

- за *старе слике* – значајне су школе, пошто се често срећу дела која је реализовао већи број сликара; проучавање рада ученика, мајстора и њиховог атељеа је неопходно, јер омогућава да разликујемо *ученике*, *следбенике* и оне који су *инспирисани*, као и да пронађемо везе које их спајају, што најбоље илуструје пример Франсоа Бушеа;
- за *савремене апстрактне слике* – аутентификација се у основи базира на композицији и сликарском маниру уметника, а велики значај има и истраживање заједничких елемената у више дела, за шта је добар пример Кандински.

Приликом утврђивања аутентичности уметничког дела, експерти анализирају пре свега стил и провенијенцију. Код експертизе *голим оком*, ослањајући се на познати корпус дела уметника и узимајући у обзир историјске и научне аргументе, експерт покушава да путем стилске анализе утврди да ли су сликарски потез, природа боја, фактура, композиција итд, у складу са оним што је већ познато, и да на тај начин створи суд о делу. Историјским приступом установљава се провенијенција уметничког дела, која се повезује са одређеним моментом из живота једног уметника, одређеним утицајем, наручиоцем. Утврђеном провенијенцијом се на уметничком тржишту може потврдити да је уметничко дело оригинално, што смо показали на примеру Рафаелове *Мадоне* из Лорета. Установити провенијенцију значи прецизно документовати власништво и историју власништва уметничког дела, што је посебно сложено када су у питању уметничка дела европског порекла, код којих обично постоји празнина у провенијенцији у периоду 1933–1945. Циљ истраживања провенијенције је да се уђе у траг власницима и локацијама на којима се дело налазило, од његовог настанка па све до данас. Веродостојна и поуздана провенијенција може да повећа цену уметничког дела, као што и њено одуство може да је смањи.<sup>42</sup> За колекционаре који улажу огромна финансијска средства у уметнине, одлучујуће приликом куповине једног уметничког дела је његова позната провенијенција, из разлога што она гарантује аутентичност, и самим тим чини инвестицију поузданом. Због тога они често купују од познатих колекционара, од самих аутора или њихових наследника. Као документарни извори за истраживање провенијенције дела користе се продајни каталози, каталози-резоне, сертификати аутентичности, каталози изложби, чланци, архивске фотографије или инвентари, као и *on-line* архиве и базе података. Посебно су значајни каталози-резоне, који садрже описе и репродукције свих познатих дела једног уметника, њихову провенијенцију, као и друге податке везане за историју дела. Тако, на пример, група холандских експерата покренула је 1968. године *Rembrandt Research Project*, како би установила комплетну листу Рембрантових дела. У периоду 1970–1976. више од триста слика искључено је Рембрантовог опуса, због погрешне атрибуције у Метрополитен музеју у Њујорку. Од 774 дела која су атрибуисана Рембранту, само 337 се сматрају аутентичним.<sup>43</sup>

41 M. G. Thierry; *Système d'Aide à l'Authentification de Tableaux & Modélisation de l'Expertise Stylistique : Opportunité et Faisabilité*, Christie's Education, Juin 2003, 15–16.

42 *Ibid.*

43 Rembrandt Research Project ended, *The Art Newspaper*, 24 février 2011, доступно на: <http://www.theartnewspaper.com/articles/Rembrandt-Research-Project-ended/23044> (16. 2. 2014); P. Bensimon, *op. cit.*, 88, 225.

Приликом утврђивања аутентичности, експерти анализирају материјале и њихову структуру и пореде их са другим уметничким делима чија аутентичност је потврђена, проучавају иконографију, композицију, цртеж, палету сликара. Потпис сликара се не сматра апсолутним елементом аутентичности, пошто га је, такође, лако избрисати или копирати.<sup>44</sup> Како указује Тјери, постоје кривотворене слике са аутентичним потписом, аутентичне слике са лажним потписом, као и аутентичне слике без потписа – тако, на пример, од седамнаест Ван Гогових слика које су изложене у музеју Орсеј, само четири су потписане.<sup>45</sup> Због тога је значајна анализа бојеног слоја на месту потписа, која омогућава датирање слике и откривање епохе у којој је дело потписано.<sup>46</sup> О слабости потписа као гаранције за аутентичност говори и чињеница да су Ван Дајк, Рафаело, Веласкез, Рубенс или Рембрант потписивали платна сликара из њиховог атељеа, док су Коро и Модилјани стављали фиктивни потпис и на слике својих пријатеља, како би им помогли да их продају скупље. Место потписа, као крајњег геста којим сликар закључује своју креативну активност, илуструје Оскар Вајлд – на портрету *Дорјана Греја* потпис сликара је једини индикатор који омогућава аутентификацију слике, и то на крају романа, када је портрет постао непрепознатљив чак и за самог сликара.<sup>47</sup>

Али, тамо где би историчари уметности изгубили много времена у истраживањима, примена научних метода, које се базирају на структури уметничког дела и материјалима који га чине, омогућава да се на сигуран начин утврди епоха у којој је дело настало. Лабораторије за експертизу уметничких дела данас су толико усавршене да се применом различитих метода (инфрацрвена рефлектографија, радиографија итд.) може лако установити да се ради о кривотворини. Сарадњом више галерија и музеја у свету, установљен је хемијски састав пигмената који су били у употреби у европском сликарству од 1300. до 1900. године. Уз помоћ физике и хемије могуће је анализирати начин сликања, етапе у реализацији дела и њихову еволуцију и установити листу пигмената који су били у употреби у различитим уметничким епохама. На пример, уз примену методе рендгенске флуоресцентне анализе могуће је открити да ли једна слика садржи титан-оксид (титанова бела), који је произведен у првој половини XX века, и закључити да је слика која се представља да датира из XIX века или раније – фалсификат. Конкретне анализе боја врше се применом форензичких метода који су засновани на дејству појединих зрачења из електромагнетног спектра на уметничку слику или се користе узорци насликаног слоја боје чији се микропресек анализира електронском микроскопијом уз помоћ додатних уређаја. Дејство електромагнетног зрачења на сликарске материјале, које изазива апсорпцију, емисију, флуоресценцију и сличне оптичке ефекте, пружа могућности да се слика анализира, и као крајњи резултат, да се идентификује њен аутор.

Како указује Е. Пановски (Panofsky), *анализа чија намера је да покаже да пигменти једне минијатуре, која се сматра средњовековном, нису пронађени пре XVI века, може разрешити једно значајно питање у историји уметности.*<sup>48</sup> За аутентификацију, открића у вези са пигментима имала су значајну улогу у бројним аферама са кривотворинама. Хемија је омогућила развој тако великог броја пигмената, да рас-

44 S. Sebešan; B. Dobovšek; *Odkrivanje ponarejanja slik, Preiskovanje kriminalitete v zvezi z umetninami* / urednik Bojan Dobovšek, Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Ljubljana, 2010, 69–99.

45 M. G. Thierry: *op. cit.*, 26.

46 *Ibid.*

47 C. Guichard; *La signature dans le tableau aux XVIIe et XVIIIe siècles : identité, réputation et marché de l'art, Sociétés & Représentations*, 25/2008, 47–77.

48 E. Panofsky; *Loeuvre d'art et ses significations*, Paris, 1969, 43.

полажемо са целом једном серијом хронолошких маркера.<sup>49</sup> У неким случајевима, могуће је урадити веома прецизну експертизу, што ћемо показати кроз историју плавог пигмента. Ултрамарин је све до XVIII века био најлепши плави пигмент који се добијао уситњавањем полудрагог камена лапис-лазулија; добијени прах мешао се са воском, смолама или ланеним уљем, филтрирао топлом водом и наносио на подлогу. Данас се користи искључиво вештачки ултрамарин, произведен у XIX веку. Ултрамарин је био толико скуп минерал, да уметник није могао да га набави у већој количини. Различити документи указују да је цена лапис-лазулија била слична цени злата и ова еквиваленција била је скоро константна у периоду XV-XVIII века. Ђото је располагао, на пример, листићима злата дебљине 1,5 микрометара, за сликање ореола око глава светитеља у капели Скровењи у Падови. Да би уштедели на количини наносења ултрамарина, сликари су у подслоју користили азурит, минерални пигмент мање лепе боје, зеленкастог тона. Један други пигмент, смалт, почео је да се користи почев од XVI века, без обзира на то што има тенденцију да бледи и да уз употребу са уљем као везивом прелази у тамно-модри тон. Индиго је природни биљни пигмент који се добијао од лишћа азијске биљке која расте у грму, пре свега у Индији, љубичастоплавог тона. У Европи је био скуп, зато што је морао да се увози, а познавали су га Грци и Римљани. У овом контексту могуће је замислити велику важност појаве нових плавих пигмената од почетка XVIII века и појаве нових нијанси плаве боје. Пруско плава, вештачки пигмент који је 1704. или 1705. године открио Дисбах, произвођач боје из Берлина, била је посебно омиљена међу импресионистима. Кобалт плава је произведена у XIX веку, захваљујући француском хемичару Тенару. Инспириран рецептурама које су примењивали керамичари из *Севра*, за добијање боје порцелана која имитира лапис-лазули, Тенар је 1803. године синтетизовао компактну плаву, мешањем оксида кобалта и алуминијума. Овај пигмент међу сликарима био је познат као кобалт плава. Овом бојом био је пасиониран Ван Гог, који је у писму брату Теу писао да је кобалт плава божанска боја и да не постоји лепша боја за стварање атмосфере, истичући да је реч о пигменту који га највише кошта.<sup>50</sup> Аутори *Taylor* и *Wainwright* закључују да уколико су материјали који чине уметничко дело почели да се користе после смрти уметника коме је дело атрибуисано, та атрибуција је очигледно погрешна. И насупрот томе, уколико материјали и метода одговарају епохи и уметнику, сама та информација није довољна да се потврди атрибуција – она ће само помоћи конзерватору или историчару уметности у доношењу крајњег закључка.<sup>51</sup>

## 7. Закључак

Аутентификовати једно уметничко дело спајањем великог броја елемената и располагати свим неопходним информацијама деликатан је пут и често неизванстан, а бројни су и примери промене мишљења током времена. Иза појма аутентичности скрива се мноштво различитих ситуација и компликација, пошто је аутентичност директно ве-

49 P. Walter; F. Cardinali, *op. cit.*, 124–125.

50 Ž. Turinski; *Slikarska tehnologija*, Beograd, 1990; P. Ball; *Histoire vivante des couleurs*, Paris, 2010; M. Пастуро; *Плава : историја једне боје*, Београд, 2011; P. Walter; F. Cardinali, *op. cit.*, 127.

51 P. Bensimon: *op.cit.*, 235; P. Walter; F. Cardinali, *op. cit.*, 119.



зана за валоризацију или девалоризацију једног дела. Уметничко дело је аутентично, ако поуздано потиче из времена и од аутора коме се приписује. Аутентификација уметничких дела може се спроводити уз примену модерних научних метода, као и уз помоћ методологије историје уметности, која се ослања на писана документа, иконографију, или неке друге компаративне методе које се примењују у истраживању сликарског рукописа, технике и стила. Уз примену модерних научних метода, истраживањем хемијског састава пигмента, може се лако установити да је реч о кривотворини. Међутим, не значи да је реч о оригиналу, ако су пигменти на слици коришћени у датој епохи у којој је дело реализовано. И супротно, уколико истраживач пронађе материјале који нису постојали у епохи реализације дела, сигурно је да он испред себе има кривотворину. Конкретне анализе боја врше се применом форензичких метода који су засновани на дејству појединих зрачења из електромагнетног спектра на уметничку слику или се користе узорци насликаног слоја боје чији се микропресек анализира електронском микроскопијом уз помоћ додатних уређаја. Приликом аутентификације, утврђује се да ли је реч о оригиналном уметничком делу или копији, репродукцији или кривотворини, док се приликом атрибуције настоји да се идентификује аутор анонимног уметничког дела чија аутентичност је неспорна, што се директно одражава на његову тржишну вредност. Неспорно је да је аутентичност уметничког дела фундаментална информација за процену његове тржишне вредности и да се аутентичност данас појављује као гарант за уметничку и финансијску вредност уметничког дела.

## Литература

1. Ball, P; *Histoire vivante des couleurs*, Hazan, Paris, 2010.
2. Бењамин, В; Уметничко дело у веку своје техничке репродукције, у: Ј. Ђорђевић, *Студије културе : зборник*, Службени гласник, Београд, 2008.
3. Bensimon, P; *Les faux en peinture*, Éditions Cursus Universitaire, Montréal, 2000.
4. Charney, N. (ed.); *Art Crime*, Praeger, Santa Barbara, California, 2009.
5. Conclin, J.E; *Art crime*, Praeger, London, 1994.
6. Faton, J; La Joconde et sa copie « en temps réel » du Prado, *Dossier de l'Art*, n° 195, str. 46–47.
7. Goodman, N; *Jezici umjetnosti : pristup teoriji simbola*, KruZak, Zagreb, 2002.
8. Gould, C; Afterthoughts on Raphael's so-called Loreto Madonna, *The Burlington Magazine*, Vol. 122, no. 926/May 1980, str. 337–341.
9. Guichard, C; La signature dans le tableau aux XVIIe et XVIIIe siècles : identité, réputation et marché de l'art, *Sociétés & Représentations*, 25/2008, стр. 47–77.
10. Guillotreau, G; *Art et crime : la criminalité du monde artistique et littéraire*, P.U.F, Paris, 1999.
11. Hoeniger, C; Raphael's Religious Paintings and Their Early Restorations : Devotional Attention or Aesthetic Appreciation?, *CeROArt : Conservation, exposition, Restauration d'Objets d'art : revue électronique*, 2013.
12. Кошчевић, Ж; Музеј у прошлости и садашњости. *Музеологија*, 21/1977, стр. 13–74.
13. Le Goff, J; *Srednjovekovna civilizacija zapadne Evrope*, Београд : Jugoslavija, 1974.
14. Moulin, R; *Le marché de l'art*, Flammarion, Paris, 2003.

15. *Museo del Prado is presenting the conclusions of the technical study and restoration of its version of La Gioconda*, dostupno na: [www.museodelprado.es](http://www.museodelprado.es) (15. 2. 2014.)
16. Panofsky, E; *L'oeuvre d'art et ses significations*, Gallimard, Paris, 1969.
17. Пастуро, М; *Плава : историја једне боје*, Службени гласник, Београд, 2011.
18. Ристић, С; Идентитет уметничког дела. *Филозофија и друштво*, бр. 2/2010, стр. 293–308.
19. Sebešan, S. ; Dobovšek, B; Odkrivanje ponarejanja slik, *Preiskovanje kriminalitete v zvezi z umetninami / urednik Bojan Dobovšek*, Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Ljubljana, 2010, str. 69–99.
20. Thierry, M.G; *Système d'Aide à l'Authentification de Tableaux & Modélisation de l'Expertise Stylistique : Opportunité et Faisabilité*, Christie's Education, Juin 2003.
21. Турински, Ж; *Сликарска технологија*, Универзитет уметности, Београд, 1990.
22. Walter, P. ; Cardinali, F; *L'Art-Chimie*, Fondation de la Maison de la Chimie, Paris, 2013.
23. Zeri, F; *Qu'est-ce qu'un faux ?*, Payot, Paris, 2013.

## AUTHENTIFICATION OF THE WORKS OF ART

**Summary:** A work of art is authentic if it confidently comes from the time and the author it has been imputed to. The authenticity of a work of art is the fundamental information for the estimate of its market value and the guarantee for its artistic and financial value. During the authentication it is being established if it is an original work of art or a copy, a reproduction or a forgery, while during the attribution it is being tried to identify the author of the anonymous work of art of which the authenticity is indisputable. The authors in their work analyse the action of the authentication of Loreto Madonna, which is located in the Musée Condé in Chantilly, and of the Prado's copy of the Mona Lisa, pointing out the complexity of the authentication problems. The gallery owners, the auction rooms, dealers, mediators and salesmen make profit in the forgery trade while the customer who paid for the false or wrong estimated work of art is damaged. Where the art historians or the art experts can lose a lot of energy in researches, the use of science sometimes enables the refutation of a work of art authenticity. The laboratories for the works of art expertise are so advanced that it can be easily established by the use of different methods (the infrared reflectology, radiography etc.) that it is about a piece of forgery.

**II део**  
**НАЦИОНАЛНА БЕЗБЕДНОСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**  
**И БЕЗБЕДНОСНЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ**



# НАДЗОР И КОНТРОЛА РАДА ОБАВЕШТАЈНО-БЕЗБЕДНОСНИХ УСТАНОВА<sup>1</sup>

проф. др Младен Бајагић  
проф. др Саша Мијалковић

*Криминалистичко-полицијска академија, Београд*

**Сажетак:** Јачање институционалних капацитета система националне безбедности за сваку модерну државу у борби против савремених претњи безбедности подразумева не само дефинисање доктринарно-стратешког, акционо-политичког и правног (законског) оквира организације, делокруга рада, овлашћења и укупног функционисање субјеката тог система, већ и свеобухватну критичку анализу и процену њихове одговорности, тиме и успостављање прецизних институционалних оквира за демократску контролу и надзор законитости рада обавештајно-безбедносних установа, криминалистичких агенција и полиције. Досадашња пракса деловања ових установа извршне власти, посебно у примени овлашћења, изложена је оштрим критикама у свим државама. Критике су упућене посебно обавештајно-безбедносним установама, које се сматрају значајним извором кршења људских права и слобода. У напорима да се ова област уреди у складу са принципима и искуствима развијених декоратских држава, и Република Србија улаже значајне напоре у области надзора и контроле субјеката система националне безбедности. Стога се у овом раду и излажу различити модели надзора и контроле рада обавештајно-безбедносних установа, у циљу да се искуства других држава покушају применити у Републици Србији.

**Кључне речи:** национална безбедност, обавештајна активност, обавештајно-безбедносни системи, надзор и контрола, законитост и сврсисходност.

---

<sup>1</sup> Овај рад је резултат реализације научно-истраживачког пројекта под називом „Национална безбедност Републике Србије и безбедносне интеграције“. Пројекат се реализује на основу одлуке Наставно-научног већа Академије 18 бр. 662/1 од 29.11.2011, а одобрен је од стране Министарства унутрашњих послова Републике Србије актом 01 бр. 2080/2011-2 од 28.02.2011. године.

## 1. Основне карактеристике надзора и контроле обавештајно-безбедносних установа

Озбиљна критичка анализа основних карактеристика функционисања актуелних обавештајно-безбедносних система у свету показује да демократски политички системи развијају разноврсне моделе надзора и контроле рада обавештајно-безбедносних установа, захтевајући да оне, као субјекти система националне безбедности, делују у складу са законом и да свакодневно подлежу прецизно дефинисаним правилима и механизмима унутрашње контроле и спољног надзора. Степен и свеобухватност надзора над радом обавештајних служби варира од државе до државе, али за већину њих важе неки општи/универзални принципи, посебно за демократске државе које одликује владавина права. Имајући у виду место и улогу обавештајних служби у систему политичке власти, у већини држава су развијени различити облици и механизми/моделу надзора (*oversight, supervision, watchful care, management or control*)<sup>2</sup> која обухвата:

- политичку контролу, и то: 1) у ужем смислу, контролу од стране *извршне власти*; и 2) у ширем смислу контролу од стране *законодавне власти*;
- административну контролу, односно унутрашњи надзор и управљање обавештајним агенцијама, а односи се и на контролу унутрашњих правила и прописа<sup>3</sup>;
- контролу од стране *независних државних установа* (судски ргани, ревизорске институције, омбудсман), и
- контролу од стране *јавности* (различити облици и механизми цивилног друштва).

Наведени облици надзора и контроле обухватају контролу законитости рада обавештајних служби, начина финансирања и трошења финансијских и материјалних средстава, сврсисходности (корисности) њиховог рада, а посебно примене специфичних поступака, мера и радњи којима се задире у уставом загарантована људска права и слободе. Циљ надзора је и да се на најширем друштвеном плану скине вео тајности са обавештајне активности и успостави партнерски однос између обавештајних установа и других друштвених субјеката. У сваком смислу, надзор над обавештајним службама је неопходан да би се спречиле не само и политички проблеми и афере које, као резултат реализованих обавештајних операција могу угрозити демократске темеље сваког друштва, већ да би се одржала законита и добра управа овим државним органима, као што је то случај и са другим јавним секторима.<sup>4</sup> С друге стране, обавештајне службе дају значајан допринос у заштити националне безбедности. Због тога се мора уважити и тежња обавештајних служби да, у реализацији законом дефинисаних послова и задатака, штите сопствене изворе и методе рада од страних обавештајних служби, као и од могућих злоупотреба или погрешних тумачења. Предмет заштите су наравно и коначни резултати обавештајне активности – обавештајна сазнања, која могу „процурирати“ у јавност због нестручног руковања овим сазнањима унутар саме обавештајне установе, али и непажње политичких институција којима се она уступају на даље коришћење. Зато је важно успоставити одговарајући баланс између захтева за пуном јавношћу рада

2 A. Shulsky, *Silent Warfare: Understanding the World Intelligence*, Princeton: Princeton University Press, 2002, pp. 137-138.

3 Упореди: М. Caparini, *Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2002.

4 Дегаљније у: М. Бајагић, *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.

обавештајно-безбедносних установа и неопходности заштите њихових структура, метода и резултата рада.

Ефикасност надзора рада обавештајних служби директно зависи од неколико фактора који су уједно и битна обележја обавештајне активности као такве. Пре свега, ради се о принципу *тајности*, од кога увелико зависи успешност обавештајних операција. Међутим, обично су захтеви обавештајних агенција, често и политичких одлучилаца, да обавештајна сазнања морају остати у строгој тајности неутемељена, јер се тиме покушава избећи транспарентност њиховог рада. Посебну пажњу заслужују и специфични методи, средства и поступци које у складу са утврђеним законом примењују обавештајне службе. Често се дешава да обавештајне службе крше успостављене стандарде и процедуре примене таквих поступака и средстава, посебно у случајевима када су објекти њиховог интересовања појединци. Следећи изазов за надзор представља чињеница да у многим државама службе безбедности (у неким и контраобавештајне службе) имају широка тзв. „дискрециона овлашћења“ (полицијска овлашћења), која се најчешће правдају потребама заштите националне безбедности. Примена ових овлашћења често има за последицу и кршење људских права и слобода на најширем плану.<sup>5</sup> У пракси су познати различити организациони модели надзора савремених обавештајно-безбедносних установа.<sup>6</sup> Поред суштинских циљева, резултат успостављања сложених механизма надзора и контроле рада обавештајних служби је све већа јавност рада обавештајно-безбедносних установа. Такође, искуства показују да обавештајно-безбедносне службе у условима веће јавности рада и константног деловања развијене мреже и механизма надзора и контроле од све три грана власти (законодавне, извршне и судске) имају више користи, него када делују као отуђени и тајни центри моћи.

## 2. Врсте и практични модели и механизми надзора и контроле обавештајно-безбедносних установа у свету

### 2.1. Контрола од стране извршне власти

Имајући у виду да извршна власт у модерним демократским државама има кључну и одлучујућу улогу у дефинисању, креирању и реализацији домаће и спољне политике у свим сферама живота, тиме и у области безбедности, обавештајно-безбедносне установе имају значајно место у многим аспектима функционисања ове гране власти. Разлог томе су ексклузивност и специфичност делатности које сви субјекти националних система безбедности спроводе, у складу са делегираном мисијом, дефинисаним делокругом рада, и одговорностима. Зато и не чуди што се ове установе сматрају једном од основних извора и полуга моћи и извршне власти.<sup>7</sup> Однос између носилаца (изврш-

5 Под посебним мерама и овлашћењима најчешће се подразумевају мере тајног прикупљања података којима се привремено ограничавају људска права и слободе. Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, „Службени гласник РС“, бр. 88/09, од 26.10.2009. године; Закон о Безбедносно-информативној агенцији Републике Србије, „Службени гласник РС“, бр. 42/2002.

6 Упореди: М. Бајагић, *Шпијунажа у XXI веку – Савремени обавештајно-безбедносни системи*, Марско, Београд, 2010.

7 *Intelligence Services and Democracy*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working paper Series, No. 13, Switzerland, Geneva, April 2002, p. 2.

не) власти и обавештајно-безбедносних установа је специфичан и захтева обухватну и детаљну анализу њихових испреплетених и међузависних функција и односа. У овој области извршна власт је задужена за један аспект политичке контроле, као и тзв. *административну контролу*, односно надзор и контролу поштовања правних прописа који дефинишу делокруг рада и овлашћења обавештајних установа и управљање њиховим радом. Ко је носилац контроле обавештајних установа зависи од врсте политичког система, односно да ли је у питању *председничком* или *парламентарни систем*, или нека од могућих варијација ових система. Генерално, овај вид контроле спроводе председник, премијер, или највиша координирајућа, усмеравајућа и руководна тела задужена за националну безбедност, а обично су то *савети за националну безбедност*.<sup>8</sup> У председничком систему контролу врши председник државе као носилац извршне власти кроз деловање разних одбора, савета и других тела. И парламентарни системи (и уставне парламентарне монархије и републике) имају развијене облике контроле рада обавештајно-безбедносних установа, у којима премијер (председник владе), као носилац извршне власти, има највећу моћ контроле преко различитих контролних и надзорних тела, а сва активност се обједињује на нивоу савета за националну безбедност, или сличних тела.

Без обзира да ли је у питању председнички или парламентарни систем, надзор над радом обавештајних служби од стране извршне власти пре свега је усмерен на процену корисности (сврсисходности). Те процене утврђују да ли обавештајне службе испуњавају своју мисију и делују у складу са дефинисаном стратегијом националне безбедности и обавештајном стратегијом, односно да ли испуњавају своје задатке и функције у односу на потребе и захтеве политичких одлучилаца. Други значајан аспект надзора и контроле је (пр)оцена поштовања правних прописа и законом дефинисаног делокруга рада. Наиме, овај аспект надзора обухвата утврђивање чињеница о законитости рада обавештајних служби и поштивања законских, етичких и моралних норми у примени специфичних средстава и поступака који су основ њиховог оперативног деловања. Примери практичних модела контроле и надзора рада обавештајно-безбедносних установа од стране извршне власти су у овом раду изложени из обавештајно-безбедносних ситета Сједињених Држава, Савезне Републике Немачке, Краљевине Холандије, и Републике Португалије.

У оквиру обавештајно-безбедносног система Сједињених Држава делује мноштво руководних, усмеравајућих и координационих установа<sup>9</sup>, а уређена је и област контроле и надзора рада „обавештајне заједнице“ (*US Intelligence Community – IC*). У тој области посебан значај има Извршна наредба 12537 од 18. октобра 1985. године, којом је основан *Председнички саветодавни одбор за спољни обавештајни рад*<sup>10</sup>, чије чланове именује лично председник. Функција *PFIAB* је праћење квалитета, квантитета и адекватности (контра)обавештајних активности *IC*, и стални надзор над радом свих федералних агенција које се баве обавештајним радом.<sup>11</sup> Измене унутрашње организације и допуне овлашћења *PFIAB* учињене су Извршном наредбом 12863 из 1993. године (*Executive Order No. 12863*). Тада су детаљније регулисана сва питања од значаја за националне спољне обавештајне потребе и однос између спољнополитичких одлучи-

<sup>8</sup> *Ibid*, p. 10.

<sup>9</sup> М. Бајагић, *Методика обавештајног рада*, *op. cit.*

<sup>10</sup> President's Foreign Intelligence Advisory Board – PFIAB, Executive Order No 12537, FR, 1985, No 210, pp. 45083/45084.

<sup>11</sup> M.A., Turner, Issues in Evaluating U.S. Intelligence, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 5, No.3 (Fall 1991), p. 278.



лаца, *PFIAB* и *IC*. *PFIAB* је одељком Наредбе „Процена обавештајних активности” добио обавезу да активно делује под окриљем Беле Куће, односно Кабинета председника. Према новим одредбама *PFIAB* се састоји од највише 16 чланова, које бира председник из редова истакнутих чланова Владе, квалификованих за рад у *PFIAB* на основу свог искуства и независности у раду. Председник одређује дужину њиховог мандата, бира извршног директора *PFIAB* и његовог заменика из редова *PFIAB*. Основне дужности *PFIAB* су: 1) процена квалитета, квантитета и адекватности прикупљених обавештајних података за потребе њихове даље анализе и процене, и реализација контраобавештајних и других обавештајних активности; 2) стални надзор извршавања обавеза свих агенција федералне владе које учествују у сакупљању, процењивању и укупној обавештајној продукцији и извршењу обавештајне политике САД; 3) процена квалитета организације обавештајног рада, способности и обучености људства и организације обавештајних служби. Најважнија министарства и федералне агенције, у степену дозвољеним законом, обезбеђиваће овом одбору стални увид у све информације које он сматра потребним за остварење својих дужности; 4) директно извештава и саветује председника у погледу објективног вођења, организовања и координације активности чланица *IC*. О свом раду, одлукама и проценама *PFIAB* ће периодично извештавати, најмање једном у пола године; 5) израда обавештајних студија и давање стручно-аналитичких препорука за побољшање обавештајних напора; 6) пружање препорука за покретање одговарајућих обавештајних активности, уз уважавање значаја и улоге *DNI*, *CIA* и других служби задужених за обавештајне и сродне активности, којима ће савети *PFIAB* бити од значаја за будуће обавештајне напоре; и 7) пружање савета и препорука другим агенцијама задуженим за обавештајне и сродне активности о избору начина/метода за побољшање одређивања националних обавештајних потреба, уз уважавање процене и препорука председника.<sup>12</sup>

Унутар *PFIAB* делује стално тело за надзор законитости рада чланица *IC* – *Обавештајни одбор за надзор обавештајних активности (Intelligence Oversight Board – IOB)*.<sup>13</sup> Чланови *IOB* не могу бити чланови *PFIAB*, а његовог руководиоца поставља руководиоцац *PFIAB*. Као највише надзорно и саветодавно тело *PFIAB*, *IOB* има обавезу да: 1) припрема извештаје за председника о обавештајним активностима за које процени да су незаконите или супротне одредбама извршне наредбе или председничке директиве; 2) прослеђује врховном тужиоцу извештаје о обавештајним активностима за које сматра да су незаконите или супротне извршној наредби или председничкој директиви; 3) разматра односе између обавештајних служби *IC* у погледу законитости спровођења обавештајних активности; 4) утврђује начин деловања и процедуру рада генералног инспектора и Генералног савета *IC* у циљу откривања и пријављивања обавештајних активности које су незаконите или супротне Извршној наредби и председничкој директиви; 5) води истраге о обавештајним активностима које су, по његовом мишљењу, спроведене изван надлежности коју је утврдила Извршна наредба; 6) извештава председника и руководиоца *PFIAB* о свом раду; 7) разматра, води рачуна и прима одобрења за сопствене активности, поштујући значај и улогу *DNI*, *CIA* и осталих чланица *IC*; и 8) даје препоруке и мишљења *DNI*; *CIA* и другим обавештајним службама, уз уважавање наредби и ставова председника.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Executive Order No. 12863: President's Foreign Intelligence Advisory Board, Presidential Directives and Executive Orders, The White House Virtual Library, The White House, Office of the Press Secretary, September 13, 1993, Internet, 01/06/2014, <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo12863.htm>; [www.loyola.edu/dept/politics/intel/EO12863.pdf](http://www.loyola.edu/dept/politics/intel/EO12863.pdf).

Извршном наредбом 13462 (*Executive Order 13462*) од 29. фебруара 2008. Године надзорне функције *PFIAB* су редуковане и пребачене у надлежност *DNI*, а *PFIAB* је преименован у *Председнички саветодавни одбор за обавештајни рад (President's Intelligence Advisory Board – PIAB)*.<sup>14</sup> Унутар *PIAB* је са истим функцијама наставио деловати *IOB*, али под непосредним надзором *DNI*. С друге стране, најважнија министарства и службе *IC*, у складу са законом, имају обавезу да обезбеде за потребе рада *IOB* све информације за које *IOB* сматра да су неопходне за извршење његових функција. Генерални инспектор и Генерални Савет *IC*, у складу са законом, имају обавезу периодичног извештавања *IOB*, или по потреби, о обавештајним активностима за које *IOB* верује да су незаконите или супротне Извршној наредби или председничкој директиви.

У Немачкој координацију надзора и контролу рада обавештајно-безбедносних установа врши *Одељење бр. 5* – посебно тело Уреда савезног канцелара. Организација и овлашћења *Одељења* су дефинисани Уредбом савезног канцелара од 17. децембра 1984. године. Према Уредби, координацију рада и сарадњу између обавештајних и безбедносних служби врши опуномоћено лице – *координатор*, кога посебним указом поставља државни министар (државни секретар). Према члану бр. 5 Указа, координатор и *Одељење бр. 5* заједничким напорима остварују надзор и координацију обавештајних и безбедносних послова. Одговорност и законитост рада *BND* је регулисана Законом из 1990. године.<sup>15</sup>

Обавештајно-безбедносним системом Краљевине Холандије руководи премијер и влада<sup>16</sup>, усмеравање и координација су поверени Савету за националну безбедност (*De Raad voor de Nationale Veiligheid – RNV*), Генералном комитету за обавештајни рад (*Het Comité Verenigde Inlichtingendiensten – Nederland – CVIN*), и *Координатору за обавештајни и безбедносни рад (Coördinator van de inlichtingen – en veiligheidsdiensten)*, који се именује Краљевским декретом на основу препоруке надлежних министара. Координатор је задужен за одржавање редовних консултација са ресорним министрима посвећених функционисању и раду обавештајно-безбедносних установа, реализацију националних обавештајних и безбедносних послова, и извештавање надлежних министара о свим значајним питањима која се односе на функционисање и рад обавештајно-безбедносних установа.<sup>17</sup> Контролу рада обавештајно-безбедносних установа од стране извршне власти спроводи Комисија за надзор обавештајних и безбедносних активности (*De Commissie van Toezicht voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten – CTIVD*).

Према важећим законима, обавештајно-безбедносни систем Републике Португалије (*Sistema de Informações da República Portuguesa – SIRP*)<sup>18</sup> је подређен премијеру, који има

14 Executive Order 13462 of February 29, 2010, President's Intelligence Advisory Board and Intelligence Oversight Board, Internet 28/05/2014, <http://a257.gakamaitech.net/7/257/2422/01jan20101800/edocket.access.gpo.gov/2010/pdf/08-970.pdf>.

15 BNDG Ausfertigungsdatum: 20.12.1990, Vollzitat: "BND-Gesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2979), das zuletzt durch Artikel 1b des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2499) geändert worden ist" Stand: Zuletzt geändert durch Art. 1b G v. 31.7.2009 I 2499.

16 Савремени обавештајно-безбедносни систем Краљевине Холандије чине: 1) Генерална обавештајна и безбедносна служба (*Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst – AIVD*) у оквиру Министарства унутрашњих послова; 2) Војна обавештајна и безбедносна служба (*Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst – MIVD*) у оквиру Министарства одбране; 3) Специјална секција за обавештајни рад и безбедност у оквиру Војне полиције (*Koninklijke Marechaussee, Bijzondere Dienst en VeiligheidK - mar/BD&V*); и 4) Специјални одред за помоћ у оквиру Антитерористичке службе (*Bijzondere Bijstands Eenheid*) у Министарству правде. 17 Wet op de Inlichtingen-en Veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002), Artikel 4, Internet 08/09/2010, [www.st-ab.nl/wetten/0662\\_Wet\\_op\\_de\\_inlichtingen-en\\_veiligheidsdiensten\\_2002.htm](http://www.st-ab.nl/wetten/0662_Wet_op_de_inlichtingen-en_veiligheidsdiensten_2002.htm).

18 Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, DIÁRIO DA REPÚBLICA — I SÉRIE, Numero 206,, Lei No 30, de 5 de Setembro de 1984; Lei Orgânica n.o 4/2004 de 6 de Novembro „Altera a Lei

следеће дужности у области националне безбедности: 1) да информисше председника о питањима *SIRP*, директно или преко генералног секретара *SIRP* (*Do Secretário-Geral*); председава Врховним саветом за информисање; именује и разрешава генералног секретара *SIRP*; Именује и разрешава директоре Стратегијске војне и одбрамбене обавештајне агенције (*Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares – SIED*) и Обавештајно-безбедносне агенције (*Serviço de Informações de Segurança – SIS*)<sup>19</sup>; контролише, штити и води активности обавештајних служби; и има и друга овлашћења по важећем закону о *SIED* и *SIS* (*Ibid*). Унутар *SIRP* делује *Саветодавно већа SIRP* (*Conselho consultivo do SIRP*), чији су чланови: 1) генерални директор политике националне одбране; 2) генерални директор за спољну политику Министарства спољних послова; 3) чланови већа у надлежности *SIS*: главни командант Националне гарде, национални директор Полиције јавне безбедности, национални директор Судске полиције, итд; и 4) директори и заменици директора *SIED* и *SIS*. Седницама Већа могу присуствовати и представници других субјеката који имају надлежности које су у вези безбедности и одбране.<sup>20</sup>

Оперативни руководилац обавештајно-безбедносног система Португала (*SIRP*) је генерални секретар, а његове дужности су: 1) извршавање наредби премијера и Одбора за надзор обавештајних служби (*Conselho de Fiscalização Serviços de Informações*); 2) стратешко планирање активности *SIED* и *SIS*; 3) предлагање директора *SIED* и *SIS*, као и њихових заменика и других руководилаца у овим службама; 4) усмеравање активности *SIED* и *SIS* и обједињавање њихових резултата рада; 5) решавање организационих питања *SIED* и *SIS*; 6) решавање питања која се тичу надлежности *SIED* и *SIS*; 7) председавање *SIRP*; 8) реализација трошкова руковођења *SIRP*; итд. (*Ibid*). У извршавању ових дужности генералном секретару помаже Канцеларија генералног секретара (*Gabinete do Secretário-Geral*) и шеф канцеларије.<sup>21</sup>

## 2.2. Контрола од стране парламентарне власти

Политичка контрола рада обавештајно-безбедносних установа у ширем смислу подразумева активности законодавних органа (парламент, скупштина) у области надзора рада обавештајних служби. Досадашња искуства указују да су основни елементи овог вида контроле: утврђивање функционисања принципа субординације између обавештајних агенција и извршне власти, што подразумева да су обавештајне агенције увек подређене извршној власти, као и контрола могућих злоупотреба обавештајних агенција од стране носилаца извршне власти; утврђивање ауторитета парламента, посебно парламентарних одбора за контролу обавештајних активности; контрола примене општих и посебних овлашћења и коришћења јавних финансија; контрола мисије и делокруга рада; контрола над осетљивим политичким питањима које се пре свега тичу реализације тајних акција; контрола начина и механизма извештавања извршне и парламентарне власти, као и најшире јавности; контрола процеса именовања и

Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa“, DIÁRIO DA REPÚBLICA - I SÉRIE-A, N.º 261 - 6 de Novembro de 2004; Lei n.º 9/2007 de 19 de Fevereiro Estabelece a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e revoga os Decretos-Leis n.ºs 225/85, de 4 de Julho, e 254/95, de 30 de Setembro, Diário da República, 1.ª série—N.º 35—19 de Fevereiro de 2007.

19 Према Закону из 2007. године обавештајно-безбедносни систем Португалије (*SIRP*) чине ове две агенције.

20 Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, *op. cit.*

21 *Ibid.*

разређења руководиоца обавештајних агенција; контрола улоге независних тела, као што су ревизорске установе и механизми жалби на рад обавештајних агенција, као што су судови, омбудсман, повереник за заштиту података итд.<sup>22</sup>; и контрола постојећих модела и механизма међународне обавештајне сарадње. При томе се овде не мисли на међународну контролу заједничких обавештајних операција<sup>23</sup>, већ на контролу учешћа сопствених обавештајних органа у различитим облицима обавештајне сарадње. Ипак, два кључна задатка парламентарне контроле су контрола законитости рада и утрошка финансијских и материјалних средстава. Контрола од стране законодавне власти не зависи од врсте политичког система, и реализује се кроз рад различитих парламентарних органа и тела који се, директно и индиректно, баве питањима од значаја за испуњење саме мисије, организацију, финансирање, кадровску политику, и законитост рада обавештајних служби.

Парламент Савезне Републике Немачке (*Bundestag*), као законодавно тело у начелу контролише рад целокупне извршне власти, па је и област обавештајних и безбедносних послова предмет надзора и контроле Бундестага, а важећи закони у овој области су: 1) *Закон о парламентарној контроли обавештајних служби*, и 2) *Закон о контролним телима у Немачкој* из јуна 1999. године. Парламентарну контролу рада немачких обавештајних служби врши *Парламентарни контролни одбор (Parlamentarischen Kontrollgremium des Deutschen Bundestages – PKG)*, основан *Законом о парламентарној контроли обавештајне делатности Савеза (Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes – PKGrG)* и *Законом о контролним телима*. Радом *PKG* обухваћене су различите надлежности у области контроле, које су до јуна 1999. године, када је усвојена последња верзија Закона о парламентарној контроли обавештајне делатности и Закона о контролним телима, биле подељене на више одбора да би Парламент свеобухватније вршио овај комплексан и осетљив посао.<sup>24</sup> *PKG* је обавезан да средином и крајем сваке године свог мандата доставља Бундестагу извештај о својим активностима на плану обавештајне контролне делатности. Чланове *PKG*, којих има девет, бира Парламент из својих редова на почетку сваког изборног периода. Изабраним чланом сматра се лице које је добило већину гласова Парламента, што показује висок ниво транспарентности и озбиљности законодавне власти у Немачкој према питању контроле рада обавештајних и безбедносних органа. Према истим законима, утврђена је и посебна процедура рада чланова Парламентарног контролног одбора и начина њиховог разређења.<sup>25</sup> Седнице *PKG* су тајне (затворене), а његови чланови су, према члану 10 (а) Закона из 1999. године, обавезни да чувају тајност информација са којима се упознају кроз рад у Одбору, а исти принцип чувања тајности података важи и после прекидања чланства у Одбору. Са друге стране, према Закону о контролним одборима из 1999. године, Савезна влада је обавезна да извештава *PKG* о активностима свих чланица обавештајно-безбедносног система Немачке. Влада је обавезна и да обезбеди потребне услове за *PKG* за потребе евентуалних саслушања запослених у обавештајним службама, као и званичне посете истим. У појединачним случајевима, *PKG* може ангажовати и неке стручњаке који ће вршити истраге у циљу

22 H. Born; I. Leigh, *Democratic accountability of intelligence Services*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces/DCAF, Policy Paper – №19, 2007, p. 194.

23 Упореди: J. McGruddy, *Multilateral Intelligence Collaboration and International Oversight*, *Journal of Strategic Security*, Vol. 6, No. 5, 2013, pp. 214-220.

24 Ова два закона су иновирани и 1992. године.

25 Hannah, Greg, O'Brien, Kevin, Rathmell, Adrew, *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, RAND Europe (UK), June 2005, p. 26.

спровођења контролне функције одбора. Поред *PKG*, контролу рада обавештајно-безбедносних установа надзире и посебно тело Бундестага – **Комитет Г-10**, основан Законом из 1968. године (закон је познат као Г-10 Закон).<sup>26</sup> Комитет има девет чланова из редова Бундестага, састаје се сваких шест месеци, и основна функција му је контрола и истрага у вези примене техничког метода од стране немачких обавештајних агенција, посебно активности на плану тајне контроле комуникација и њихове законитости. У раду Комитета учествују и четири правна експерта који, иако нису чланови Бундестага, равноправно учествују у седницама Комитета. Парламентарни надзор рада немачких обавештајних агенција врши и тзв. *Опуномоћени комитет*. Комитет се бави преваходно питањима финансирања и буџета обавештајних служби Немачке, има девет чланова, који су уједно и чланови Одбора за буџет Бундестага (*Поверљиви одбор*). Поверљиви одбор је најконкретније задужен за одобравање буџетских средстава и контролу трошкова *BND*. Контролу буџета и рада обавештајних агенција Немачке врши и Савезни одбор за финансијску контролу (*Bundesrechnungsol*) и унутар њега, „трочлани колегијум“, уз ангажовање других службеника савезних органа. Одбор извештава *PKG*, Биро савезног канцелара и Савезног министра за финансије о резултатима контроле. Бундестаг по потреби оснива и друге *ad hoc* парламентарне комитете који се баве истрагом неуспешних обавештајних активности и спорова у вези са истим. Ови комитети имају право да позивају сведоке на саслушања и остварују увид у документацију обавештајних агенција.<sup>27</sup>

У Норвешкој парламентарну контролу и надзор врши *Парламентарни одбор за надзор обавештајних служби (Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste – EOS Committee)*.<sup>28</sup> EOS је основан 1996. године а његов задатак је да надзире рад обавештајно-безбедносних служби у своје име и у име јавности, како би се заштитили интереси националне безбедности. Одбор је независан од Парламента, али сваке године доставља годишњи извештај о раду Парламенту. EOS се састоји од седам чланова и одговоран је за надзор рада следећих обавештајних установа: 1) Норвешке обавештајне службе (*Etterretningstjenesten – NIS*), 2) Управе за националну безбедност (*Nasjonal sikkerhetsmyndighet – NSM*), 3) Норвешке безбедносне полицијске агенције (*Politiets sikkerhetstjeneste – PST*), и 4) Безбедносно одбрамбене агенције (*Forsvarets sikkerhetstjeneste Norwegian – FSA*). Одбор спроводи редовне контроле рада ових служби и у њиховим административним седиштима и у локалним јединицама. EOS испитује грађанске жалбе на рад обавештајно-безбедносних установа Норвешке, а бави се и питањима која су покренута на његову иницијативу. Сврха надзора је очување безбедности појединаца у складу са законом и загарантованим људским правима и слободама. EOS такође обезбеђује да обавештајно-безбедносне службе спроводе своје активности у складу са законом. Већина информација које EOS добија као надзорно тело су поверљиве информације у складу са Законом о безбедности, и, самим тим, те информације су предмет тајности, односно морају се чувати као поверљиве информације. Стога и сам EOS има обавезу чувања тајности, као и поштовање одређених ограничења у Извештајима EOS који се достављају Парламенту.

У Републици Португалији контрола и надзор рада обавештајно-безбедносних установа поверена је *Одбору за надзор обавештајно-безбедносног система (Conselho de*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> М. Бајагић, *Шпијунажа у XXI веку, op. cit.*

<sup>28</sup> Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste [EOS-loven], LOV-1995-02-03-7, Avd I 1995 Nr. 2, Norvège.

*Fiscalização do Sistema de Informações*) кога бира Скупштина као највиши законодавни орган. Одбор је задужен за праћење и надзор рада генералног секретара Обавештајно-безбедносног система Португалије (*Sistema de Informações da República Portuguesa – SIRP*), у циљу обезбеђивања поштовања Устава и закона, нарочито грађанских и људских слобода. Одбор оцењује извештаје чланица *SIRP* (*SIEDM* и *SIS*)<sup>29</sup>, разматра редовне извештаје генералног секретара о активностима *SIRP*, тражи додатна објашњења и информације од генералног секретара *SIRP* неопходне за вршење својих дужности, даје предлоге и савете премијеру везане за безбедносну и обавештајну политику, врши инспекцију рада чланица *SIRP* у циљу контроле примене метода рада *SIEDM* и *SIS*, као и генералног секретара, израђује годишње извештаје за Скупштину о својим активностима и надзору *SIRP* у целини.<sup>30</sup>

Парламентарни надзор обавештајно-безбедносног система у Руској Федерацији врше три тела: 1) *Комитет за безбедност Државне думе Федералне скупштине (Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности)*; 2) *Комитет Верховног савета РФ за одбрану и безбедност (Комитет Верховного Совета Российской Федерации по вопросам обороны и безопасности)*; и 3) *Комисија Верховног савета РФ за одбрану и безбедност (Комисию Верховного Совета Российской Федерации по вопросам обороны и безопасность)*.<sup>31</sup> Комитет и Комисија Верховног савета РФ за одбрану и безбедност задужени су за контролу рада и карактер оперативног деловања служби државне безбедности и спољне обавештајне службе у вези: 1) основних праваца и карактера оперативних делатности тих служби; 2) кадровске политике; 3) начина трошења буџетских средстава; и 4) поштовања људских права и слобода и законитости у раду.<sup>32</sup>

*Комитет за одбрану и безбедност Државне думе* је одговоран за разматрање законских пројеката и њихову припрему за разматрање у Државној думи. Комитет је задужен за: (а) припрему одређених закључака за предложене законске пројекте који се тичу питања из надлежности Комитета (одбрана и безбедност земље); (б) анализу спровођења законских пројеката који се односе на област рада Комитета; (в) остваривање сарадње са Уставном судом Руске Федерације у области за које је надлежан; и (г) узајамну сарадњу законодавне, извршне и судске власти у питањима реализације закона који се односе на делокруг рада Комитета (депутатска питања и сл.), итд.<sup>33</sup> Основне функције Комитета су: 1) разрада и доношење предлога за план међународне сарадње Државне думе с парламентарима других земаља о питањима безбедности; 2) усваја програм свог рада у оквиру програма рада Државне думе; 3) утврђује план рада; 4) припрема и подноси на разматрање Државној думи материјале о предложеним законским пројектима у свим фазама њиховог разматрања и усвајања; 5) припрема електронске верзије текста законских пројеката; 6) формира самостално или заједно са другим комитетима

29 Обавештајно-безбедносни систем Португалије (*SIRP*) тренутно чине 1) Стратешка обавештајна служба одбране и војске (*Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares – SIEDM*) у оквиру Министарства народне одбране, задужена за спољну безбедност, односно за спољну обавештајну активност и борбу против претњи националним интересима из иностранства; и 2) *Безбедносно-информативна служба (Serviço de Informações de Segurança – SIS)* у Министарству унутрашњих послова, одговорна за прикупљање обавештајних информација у циљу очувања унутрашње безбедности и спречавања саботажа, тероризма, шпијунаже, и других дела која могу да угрозе уставни поредак државе и владавину права.

30 Lei Orgânica n.º 4/2004 de 6 de Novembro „Altera a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa.

31 Верховный Совет Российской Федерации: Постановление от 21 февраля 1992 г. N 2398-1.

32 М. Бајагић, *Шпијунажа у XXI веку, op. cit.*

33 Приложение к решению Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности, № 8 от 10 февраля 2000.

радне групе, експертска и научно-методолошка саветовања приликом припреме и разматрања одређених законских пројеката; 7) позива на своје седнице и седнице радних група представнике одређених субјеката који су носиоци законодавне иницијативе (ауторе законских пројеката, ауторе измена законских пројеката, независне експерте, и др.); и 8) делује и сарађује у оквиру своје надлежности са другим органима и лицима, као и са структурама Државне думе; итд. Комитет чине депутати Државне думе, односно председник Комитета, заменици председника Комитета, и чланови Комитета. Одлуком Комитета могу се оснивати и различити подкомитети од чланова Комитета, а персонални састав подкомитета се утврђује одлуком Комитета. Председник подкомитета бира се на седницама Комитета из редова чланова подкомитета. Члан Комитета може бити и члан више подкомитета Комитета. Делатност Комитета и подкомитета остварује се на основу утврђене програмске законско-пројектне делатности Државне думе, а на основу календара који утврђује Државна дума и плана рада Комитета.<sup>34</sup> Седницама Комитета и поткомитета могу присуствовати и неки представници извршне власти: представник председника Руске Федерације у Државној думи (али без права гласа), овлашћени представник Владе Руске Федерације у Државној думи, представници субјеката који су подносиоци законских пројеката, први заменици руководиоца федералних органа извршне власти, односно заменици у служби државне безбедности и спољне обавештајне службе. Отвореним/јавним седницама Комитета могу присуствовати и друга лица (представници средстава јавног информисања и др.) на основу одлуке руководиоца Комитета.<sup>35</sup>

У оквиру реформе система националне безбедности Индије у првој деценији XXI века основана су прва тела задужена за контролу и надзор обавештајно-безбедносних агенција. Најзначајније тело је *Национални комитет за надзор обавештајних активности и безбедност (National Intelligence and Security Oversight Committee)*.<sup>36</sup> Чланови Комитета су: председавајући Државног савета као председавајући, председавајући Дома народа, премијер, министар унутрашњих послова, вођа опозиције у Дому народа, вођа опозиције у Дому држава, и по један представник – члан оба дома Парламента. Комитет подноси Парламенту годишње извештаје о надзору, и има право да у сваком тренутку обавља своје статутарне надзорне функције о свим питањима која се тичу обавештајно-безбедносних агенција. Ипак, Комитет нема право да у обављању надзорних функција улази у оперативне аспекте рада *R&AW*, *IB* и *NTRO*. У случају да се то деси, премијер или министар унутрашњих послова могу захтевати да делови који се односе на оперативни рад ових агенција буду изузети из надзорних извештаја. Посебно осетљиво питање је право Комитета на увид у „осетљиве обавештајне информације“, односно информације које би могле открити идентитет извора обавештајних информација/агената *R&AW*, *IB* и *NTRO*, информације о специјалним операцијама (субверзивним садржајима/тајним акцијама), и др. Премијер има право на посебне консултације са Комитетом да се избегне откривање обавештајних извора и других виталних аспеката рада обавештајних агенција, и предложи да осетљиве информације остану недоступне јавности. Због тога постоји посебна процедура о руковању тим информацијама и, у том контексту, односима између Комитета, Кабинета премијера и обавештајних агенција.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Исто.

<sup>35</sup> М. Бајагић, *Шпијунажа у XXI веку, op. cit.*

<sup>36</sup> Bill No. of 2011: The Intelligence Services (Powers and regulation) Bill, 2011, Lok Sabha, India.

<sup>37</sup> *Ibid.*

### 2.3. Контрола од стране судске власти и других друштвених субјеката

Судска грана власти генерално има задатак да контролише законитост рада свих државних и јавних институција у држави. У случају обавештајно-безбедносних установа, надзор од стране судских органа представља специфичан, независан, непристрасан и демократски оквир укупног надзора, фокусиран на истрагу и проверу законитости примене посебних мера, радњи и поступака која могу довести до кршења законских норми и ограничавања и кршења права и слобода појединаца.<sup>38</sup> Исту или сличну функцију имају и заштитник грађана (омбудсман) и различите друге институције цивилног друштва. Њихова улога долази посебно до изражаја и у уочавању незаконитог утицаја политичких странака на рад обавештајних служби. Посебна пажња у овом раду је дата обавештајно-безбедносном систему Индије<sup>39</sup>, која има јединствен суд у свету надлежан за контролу рада обавештајно-безбедносних установа. Такође, у неким државама постоје облици контроле рада обавештајно-безбедносних установа од стране цивилног друштва – грађана (грађански надзор), а као пример може послужити Република Хрватска.

У Индији од 2011. године функционише *Национални обавештајни трибунал* (*National Intelligence Tribunal*) задужен за истраге жалби против *ReAW*, *IB* и *NTR*.<sup>40</sup> Чланови Трибунала су: 1) председник Трибунала (тренутни или пензионисани судија Врховног суда Индије), кога именује централна влада уз консултацију са руководиоцем врховног суда; 2) судија који је судија Вишег суда, кога именује централна влада уз консултацију са Врховним судом; и 3) један члан који се именује наизменично из редова бивших руководиоца *ReAW* и *IB*. Мандат председника и чланова трибунала је пет година, без права реизбора. Трибунал подноси полугодишње извештаје о свом раду премијеру, а годишњи извештаји Трибунала се подносе домовима Парламента, уз право премијера да из извештаја избаци делове који могу угрозити извршавање основних функција *ReAW*, *IB* и *NTR*. Трибунал запошљава и друге службенике у догово-

38 У Законима који дефинишу делокруг рада и овлашћења обавештајно-безбедносних установа у региону (матични закони) употребљава се појам „оперативне методе, мјере и радње, односно у Србији „одговарајућа оперативно-техничка средства којима се обезбјеђује прикупљање података и обавјештења“, у Хрватској се користи термин „прикупљање података и примјена тајних поступака и мјера“, у Црној Гори и Словенији се „тајно прикупљање података“, а на англосаксонском говорном подручју „изузетна или специјална овлашћења“ (*exceptional or special powers*); Упореди: Закон о Безбедносно-информативној агенцији Републике Србије; „Службени гласник РС“, бр. 42/02, 111/09, 66/11, 65/14., Закон о сигурносно-обавештајном саставу Републике Хрватске, Народне новине број 79/06, 105/06., Закон о Агенцији за националну безбједност Републике Црне Горе, Сл. лист РЦГ бр. 28/05, 86/09 и 20/11., *Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji*, *Uradni list RS*, št. 81/06.

39 Обавештајно-безбедносни систем Индије чини систем установа на чијем челу је Савет за националну безбедност (*Саветодавни одбор за националну безбедност - National Security Advisory Board - NSAB*; Група за обавештајну координацију – *The Intelligence Coordination Group - ICG*; Национални обавештајни одбор (*National Intelligence Board - NIB*) и др; као и: 1) Одељење за истраживање и анализе (*Research and Analysis Wing - ReAW*); 2) Обавештајни биро (*Intelligence Bureau - IB*); 3) Министарство одбране, у оквиру кога делују: а) Заједнички биро за шифре (*Joint Cypher Bureau - JCB*), б) Обавештајна агенција одбране (*Defence Intelligence Agency - DIA*); в) Војно-обавештајни директорат (*Directorate of Military Intelligence - DMI*), г) Директорат за ваздушно обавештавање (*Directorate of Air Intelligence - DAI*), д) Директорат морнаричког обавештавања (*Directorate of Naval Intelligence - DNI*); 3) Министарство унутрашњих послова, у оквиру кога делују: а) Централни истражни биро (*Central Bureau of Investigation - CBI*); б) Централна полицијска резерва (*Central Reserve Police Force - CRPF*); в) Централне снаге за безбедност индустрије (*Central Industrial Security Force - CISF*) в) Граничне безбедносне снаге (*Border Security Force - BSF*), и г) Унутрашња стража (*Home Guards*); 4) Министарство финансија, у оквиру кога делују: а) Централни биро за економски обавештајни рад (*Central Economic Intelligence Bureau - CEIB*); б) Генерални директорат за обавештајно истраживање централних акциза (*Directorate General of Central Excise Intelligence - DGCEI*); итд.

40 Bill No. of 2011: *The Intelligence Services (Powers and regulation) Bill*, 2011, Lok Sabha, India.



ру са владом и уз одобрење премијера и председника Трибунала. Трибунал извршава своје функције у циљу да се обезбеди да ни један документ или информација који Трибунал добије од физичких лица – тужиоца не буде објављен у јавности без њиховог одобрења. У циљу спровођења истраге и решавања жалби, Трибунал има овлашћења као и грађански суд по Закону о парничном поступку: да прихвата или одбија пријаве/ тужбе; да позива и испитује лица под заклетвом; да захтева откривање обавештајних докумената; да прикупља доказе; да доснои коначне пресуде, итд. Ако трибунал утврди да *ReAW*, *IB* и *NTR* нису прекршиле закон у поступању (предузимању одређених оперативних радњи мера) према лицима која су против њих послала тужбу Трибуналу, Трибунал има право да донесе закључак да су *ReAW*, *IB* и *NTR* имале разумне основе за све радње и мере. Када Трибунал утврди да постоје оправдане сумње да је прекршен закон, он може захтевати од *ReAW*, *IB* и *NTR* неопходну документацију (писане, аудио или визуелне записе) да би решавато тужбе по жалбама, и донети пресуду да се оштећеном лицу исплати надокнада за претрпљену штету, а да се оперативне мере и радње тренутно прекину према том лицу. Трибунал може покренути и поступак против лица запослених у *ReAW*, *IB* и *NTR* ако за то постоје јасни и чврсти докази.<sup>41</sup>

У Индији постоји и институција *обавештајног омбудсмана/заштитника грађана (Intelligence Ombudsman)*, а на ту функцију се именује лице које има посебна стручна знања из области обавештајног рада, да би могло ефикасно решавати жалбе упућене на рад и оперативно поступање припадника *ReAW*, *IB* и *NTR*. Мандат омбудсмана је три године, и он не може бити старији од 68 година. Његове основне функције су решавање жалби на припаднике *ReAW*, *IB* и *NTR*, и указивање на административне и друге пропусте ових установа и у циљу њиховог ублажавања. Омбудсман најкасније 31. марта сваке године подноси извештај премијеру који садржи: препоруке о побољшању рада *ReAW*, *IB* и *NTR*; резиме о незаконитом поступању припадника *ReAW*, *IB* и *NTR* са описом уочених проблема; мере које се предузимају за отклањање уочених проблема; разлоге због којих неки проблеми нису превазиђени или решени и имена одговорних у овим агенцијама; и друге информације које омбудсман може сматрати потребним. О свом раду и увиду у деловање припадника *ReAW*, *IB* и *NTR* омбудсман може консултовати руководиоце ових агенција. Налогe и закључке омбудсмана самостално реализује влада. Сви припадници *ReAW*, *IB* и *NTR* су дужни уступити информације и дати на увид сва документа потребна за обављање законских функција. С друге стране, омбудсман је дужан да штити информације и идентитет лица која упућују жалбе. О својим налазима омбудсман има обавезу да донесе одлуку у року од 45 дана по примеју жалбе грађана. У случају да се утврди одговорност припадника *ReAW*, *IB* и *NTR*, омбудсман обавештава лице које је поднело жалбу да је она решена у његову корист, и шаље препоруку *ReAW*, *IB* и *NTR* да исправе уочене грешке, пропусте и незаконита поступања.<sup>42</sup>

У Републици Хрватској је према Закону из 2006. године основано *Vijeće za građanski nadzor sigurnosno-obavještajnih agencija*, као посебан грађански орган за надзор рада обавештајно-безбедносних агенција.<sup>43</sup> Према члану 111 овог Закона, Вијеће обавља следеће послове: 1) прати законитост рада обавештајно-безбедносних агенција; 2) прати и надзире примену мера тајног прикупљања података којима се ограничавају уставна људска права и темељне слободе; и 3) доставља извештаје о прикупљеним сазнањима

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

43 Zakon o sigurnosno-obavještajnom sustavu Republike Hrvatske, Narodne novine br. 79/2006.

Вијећу за националну сигурност, председнику сабора, председнику одбора Хрватскога сабора за националну безбедност и руководиоцима служби безбедности. Како Закон налаже, „у обављању ових послова Вијеће може вршити увид у извјешћа и друге документе сигурносно-обавјештајних агенција, обављати разговоре с челницима и службеним особама сигурносно-обавјештајних агенција, када је то нужно ради утврђења чињеница одлучних за оцјену законитости рада агенција“. Ове послове Вијеће обавља на темељу програма Одбора за националну сигурност, захтева грађана, државних тела и правних лица о примећеним незаконитим поступцима или неправилностима у раду обавештајно-безбедносних агенција, посебно у случајевима кршења Уставом гарантованих људских права и темељних слобода. Вијеће има чест чланова и председника, које на четири године именује Сабор. Чланови Вијећа су за свој рад одговорни Хрватском сабору, а надзор над законитошћу њиховог рада врши Одбор за националну сигурност Хрватског сабора. Председник Вијећа подноси извештај о раду Вијећа најмање једном у шест месеци на захтев председника Хрватскога сабора.<sup>44</sup>

### 3. Закључак

Једно од кључних питања у разматрању друштве позиције и улоге обавештајно-безбедносних установа у систему националне безбедности и, уопште, систему политичке власти, кроз анализу њихове законом дефинисане одговорности, организације, делокруга и метода рада, и постигнутих резултата, јесте коме ове установе одговарају за свој рад, не само у области финансијске контроле, реализације послова из делокруга рада и примене овлашћења (општих и посебних), већ и у области њихове успешности и сврсисходности у извршавању послова и задатака због којих су и основане и активно делују. При томе је значајно нагласити да се обавештајно-безбедносне установе значајно разликују од других установа извршне власти, пре свега због специфичних послова и задатака који су им дати у надлежност, као и због ексклузивног поседовања тајних информација. Због тога се дешавало да обавештајно-безбедносне установе својим деловањем наруше неке принципе демократије и угрозе државно и друштвено ткиво.<sup>45</sup> Иако постоје мишљења да су обавештајне структуре у тоталитарним политичким режимима по правилу представљале инструмент злоупотребе од стране носилаца власти<sup>46</sup>, пракса указује да злоупотребе нису „карактеристика“ само тоталитарних већ и демократских режима.

Захтеви носилаца политичке власти за правовременим, објективним и провереним обавештајним сазнањима за потребе извршења безбедносне функције државе, односно за супротстављање савременим претњама безбедности и свим облицима угрожавања<sup>47</sup>, као и у процесу (спољно)политичког одлучивања у свим областима од виталног националног интереса, захтевају примену нетипичних вештина и знања у прикупљању обавештајних информација (специфичних метода, мера, поступака и радњи), реализацију тајних акција (субверзивни садржаји), посебне моделе финансирања, сложену ор-

44 М. Бајагић, *Шпијунажа у XXI веку, op. cit.*

45 Упореди: Т.С. Bruneau, Controlling Intelligence in New Democracies, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 14, No. 3 (2001), pp. 323-341.

46 А.Н., Joffe, Dismantling intelligence agencies, *Crime, Law & Social Change*, 1999, No. 32, p. 338.

47 Детаљније: С. Мијалковић, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.

ганизациону структуру (проблемски и територијални принцип), и специфичне односе са носиоцима свих грана власти, као и са целокупним друштвом.<sup>48</sup> Зато је у развијеним демократијама, али и државама које теже да то постану, питање улоге и значаја обавештајно-безбедносних установа недвосмислено, али се, у односу на њихову друштвену позицију и моћ, настоје успоставити прецизни критерији и механизми за њихову свеобухватну контролу и надзор.

## Литература

1. Born, H; I. Leigh, *Democratic accountability of intelligence Services*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces/DCAF, Policy Paper – №19, 2007.
2. Bruneau, T.C., Controlling Intelligence in New Democracies, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 14, No. 3 (2001), pp. 323-341.
3. Бајагић, М; *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
4. Бајагић, М; *Шпијунажа у XXI веку – Савремени обавештајно-безбедносни системи*, Марсо, Београд, 2010.
5. *Intelligence Services and Democracy*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Working paper Series, No. 13, Switzerland, Geneva, April 2002.
6. Joffe, A.H., Dismantling intelligence agencies, *Crime, Law & Social Change*, 1999, No. 32, pp. 325–346.
7. Мијалковић, С; *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011.
8. Милошевић, М; З. Срећковић, *Безбедносне службе света*, Војноиздавачки завод, Београд, 2010.
9. McGruddy, J; Multilateral Intelligence Collaboration and International Oversight, *Journal of Strategic Security*, Vol. 6, No. 5, 2013, 214-220.
10. Shulsky, A; *Silent Warfare: Understanding the World Intelligence*, Princeton: Princeton University Press., 2002, pp. 137-138.
11. Stolar, A; *To The Brink: Indian Decision-Making and the 2001-2002, Standoff*, Washington, DC: The Henry L. Stimson Center, February 2008, Report No. 68.
12. Turner, M.A.; Issues in Evaluating U.S. Intelligence, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 5, No.3 (Fall 1991).
13. Caparini, M; *Challenges of control and oversight of intelligence services in a liberal democracy*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2002.
14. Hannah, G, K. O'Brien, A. Rathmell; *Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform*, RAND Europe (UK), June 2005.
15. *A Case for the Intelligence Reforms in India*, IDSA Task Force Report, Institute for Defence Studies and Analyses, New Delhi, 2012.
16. Закон о Безбедносно-информативној агенцији Републике Србије; „Службени гласник РС“, бр. 42/02, 111/09, 66/11, 65/14.
17. Закон о Војно безбедносној агенцији и Војно обавештајној агенцији, „Службени гласник РС“, бр. 88/09, од 26.10.2009. године;
18. Закон о сигурносно-обавештајном sustavu Републике Хрватске, Народне новине број 79/06, 105/06.

<sup>48</sup> Joffe, Alexander H., *op. cit.*, p. 325.

19. Закон о Агенцији за националну безбедност Републике Црне Горе, Сл. лист РЦГ бр. 28/05, 86/09 и 20/11.
20. Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji, Uradni list RS, št. 81/06.
21. BNDG Ausfertigungsdatum: 20.12.1990, Vollzitat: "BND-Gesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2979), das zuletzt durch Artikel 1b des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2499) geändert worden ist" Stand: Zuletzt geändert durch Art. 1b G v. 31.7.2009 I 2499;; Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG), BVerfSchG, Ausfertigungsdatum: 20.12.1990; Internet 25/09/2010, <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bndg/gesamt.pdf>.
22. Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (*Kontrollgremiumgesetz - PKGrG*); Kontrollgremiumgesetz vom 11. April 1978 (BGBl. I S. 453), zuletzt geändert durch Artikel 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. Juni 2001 (BGBl. I S. 1254); Internet 20/10/2010, <http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/ndkontrg/gesamt.pdf>.
23. Gesetz über den Bundesnachrichtendienst - BNDG" vom 20.12.1990 (BGBl. I, 2979 ff), i.d. vom 09/01/2002 (BGBl. I S. 361 ff), § 15 Abs. 5 G 10, § 5 Abs. 1 PKGrG.
24. Lov om kontroll med etterrettings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste [EOS-loven], LOV-1995-02-03-7, Avd I 1995 Nr. 2, Norvège.
25. Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa, DIÁRIO DA REPÚBLICA — I SÉRIE, Numero 206, Lei No 30, de 5 de Setembro de 1984.
26. Lei n.o 9/2007 de 19 de Fevereiro Estabelece a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS) e revoga os Decretos-Leis n.os 225/85, de 4 de Julho, e 254/95, de 30 de Setembro, Diário da República, 1.a série-N.o 35-19 de Fevereiro de 2007.
27. Lei Orgânica n.o 4/2004 de 6 de Novembro „Altera a Lei Quadro do Sistema de Informações da República Portuguesa“, Diário Da República - I SÉRIE-A, N.o 261.
28. Верховный Совет Российской Федерации: Постановление от 21 февраля 1992 г. Н 2398-1 о парламентском контроле за деятельностью органов государственной безопасности и службы внешней разведки Российской Федерации.
29. Приложение к решению Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по безопасности, № 8 от 10 февраля 2000 года в уточненной редакции от 23.02.01 (протокол № 34); от 23.11.01 (протокол № 54), 2. Основные задачи Комитета.
30. Закон о Безбедносно-информативној агенцији Републике Србије; „Службени гласник РС“, бр. 42/2002.
31. Executive Order No. 12863: President's Foreign Intelligence Advisory Board, Presidential Directives and Executive Orders, The White House Virtual Library, The White House, Office of the Press Secretary, September 13, 1993, Internet, 01/06/2014, <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo12863.htm>; [www.loyola.edu/dept/politics/intel/EO12863.pdf](http://www.loyola.edu/dept/politics/intel/EO12863.pdf).
32. Executive Order 13462 of February 29, 2010, President's Intelligence Advisory Board and Intelligence Oversight Board, Internet 28/05/2014, <http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/01jan20101800/edocket.access.gpo.gov/2010/pdf/08-970.pdf>.
33. President's Intelligence Advisory Board, Internet 02/04/2010, [marcambinder.theatlantic.com/archives/2010/03/pfiab\\_phooey.php](http://marcambinder.theatlantic.com/archives/2010/03/pfiab_phooey.php).
34. Bill No. of 2011: The Intelligence Services (Powers and regulation) Bill, 2011, Lok Sabha, India.

# ИНФОРМАЦИОНА БЕЗБЕДНОСТ КАО КЉУЧНИ ПРОБЛЕМ САВРЕМЕНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ<sup>1</sup>

мр Зоран Милановић

проф. др Радован В Радовановић

*Криминалистичко-полицијска академија, Београд*

**Сажетак:** Информациона безбедност је у претходној деценији једна од најважнијих активности и најчешће спомињаних појмова у рачунарској индустрији. Значај и потреба ове теме се огледа у томе што се готово свакодневно откривају пропусти и методе напада на информационе системе. Услед убрзаног развоја технологије, често се на тржиште пласирају некомплетна и недовољно тестирана решења која на крају резултирају великим бројем безбедносних пропуста. Информације о новим пропустима се тривијално и врло брзо шире путем интернета и стижу до великог броја људи, а прибављање алата за нападе своди се на једноставно уписивање кључних речи у неком од претраживача, те преузимање готових алата.

Сходно томе, актуелност ове теме је ауторе рада навела да кроз анализу информационе безбедности организација у Србији предложи практичне мере, како би се створио систем који је фокусиран на проактивно, а не реактивно деловање.

**Кључне речи:** Информациона безбедност, ISO/IEC 27001:2013, ISO/IEC 27005:2011.

## 1. Увод

Експанзија интернета и информационих технологија променила је перцепцију комуникације, информисања, рада, образовања, и осталих друштвених активности, чинећи друштво у целини зависно од информационе технологије. Ове промене су довеле до стварања новог кибер простора кога сачињавају рачунари, рачунарске мреже, информациони токови и информациони садржаји у дигиталном облику у који се премештају све традиционалне активности, процеси и догађаји (Петровић С., 2004.). Све ово се посебно одразило на савремену државну управу, здравство, правосуђе премеш-

---

<sup>1</sup> Овај рад је резултат реализовања два интерна пројекта „Национална безбедност Републике Србије и безбедносне интеграције“ и „Структура и функционисање полицијске организације – традиција, стање и перспективе“

тајући их полако у кибер простор (е-управа, е-здравство, е-правосуђе)<sup>2</sup>. Међутим, како је растао утицај информационих система и информационих технологија на пословање, растао је и информационо-безбедносни ризик, јер су се и претње у кибер простору нашле у фази бурног развоја и динамичких промена (Magnusson, 1999, Cavusoglu i ostali, 2004). Због тога је, бар у садашњем тренутку, практично немогуће сагледати и предвидети све могуће правце тог развоја, њихов обим, динамику и садржај, као ни временску димензију ових процеса (Вулетић Д., 2011).

Схватајући пораст безбедносног ризика, организације су почеле све више да инвестирају у безбедносне технологије, чак и без разматрања повраћаја инвестиција (Cavusoglu i ostali, 2004). Но, да би постигле задовољавајући и висок ниво безбедности, потребне су и значајне инвестиције. Тако су организације биле приморане да успоставе баланс између пројектованог нивоа информационе безбедности и трошкова за његову имплементацију, тј. да успоставе оптимални ниво безбедности. Неравнотежно стање подразумева или недовољну безбедност или превелике (непотребне) инвестиције (Петровић С., 2004).

Оно што је посебно важно, проблем информационе безбедности далеко је сложенији од техничких решења или производа. Информациона безбедност подразумева веома сложене процесе који обухватају различите аспекте рада и коришћења информационих технологија, а пре свега је поступак дефинисања одговорности за све учеснике у тим система, јер су они углавном најосетљивије место у свакој безбедносној шеми. Људски фактор може да поништи и најбољу заштиту: злонамеран радник, непажљив радник, радник који није свестан политике и важности информација у организацији.

У Србији, поред наведених, кључни проблем је што има веома мало организација које су информационе системе заштитиле према препорукама струке или прописаним стандардима, нарочито ако се информациона безбедност посматра као процес, а не скуп техничких мера. За стандарде се може рећи да они покривају техничке детаље и примењену технологију, док се процеси базирају на стандардима и у њима је представљен конкретан поступак неопходних активности. Циљ раздвајања је да се стандарди и процеси могу мењати без промене безбедносне политике.

## 2. Информациона безбедност

### 2.1. Концепт података, информација и знања

Овладавање стратешким коришћењем информационе технологије постаје данас једнако важно, као што је писменост постала важна након што је Гутенберг заротирао своју галаксију. Данашње друштво еволуира у информационо друштво. Тиме технологија постаје алат у служби информације, а информација – знање, моћ и новац. (Милановић З., 2006.)

У свим областима свог деловања човек своју активност свесно усмерава ка циљу који жели да достигне користећи се разним врстама сазнања. Анализом постојећег сазнања – податка и њиховом употребом, податак добија нову квалитативну вредност

<sup>2</sup> Стратегију развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године, Службени гласник Републике Србије, број 05/2010

и постаје информација. Информација се трансформише у битан елемент процеса управљања, у ширем смислу, система са којим је повезана. Ваљана информација у правом тренутку и на правом месту може донети невероватну предност и моћ оне које поседује, а исто тако и велики проблем ако се не заштити и дође до њеног губљења (уништења), њеног отицања (преузимања, копирања, прислушкивања), деформације (модификације) и блокирања.

Однос између података, информација и знања се нашироко разматра и расправља у литератури (Gunnarsson & Steinarrossen, 2004), и могу се наћи различите дефиниције као, на пример: „Подаци се сматрају сировим чињеницама, информације су организовани скуп података, а под знањем се подразумева скуп значајних и уређених информација“ (Bhatt, 2001, Rovlei, 2003). Знање се може разматрати као индивидуално и организационо знање (Rowley, 2003). Индивидуално знање представља знање појединца, а организационо с друге стране, је знање које се формира кроз интеракције између технологија, технике и људи. Знање је најдрагоценији ресурс који има неограничени потенцијал раста и развоја.

Податке, информације и знања која се налазе у главама људи најтеже је штитити, јер ту никакве техничке мере нису применљиве. Овакве информације, односно подаци најбоље се штите мерама нормативног карактера: организационим, едукативним и правно-превентивним.

## **2.2. Појам информационе безбедности**

Витман и Матурд (Whitman E. M., Mattord J. H., 2012) безбедност у најопштијем смислу дефинишу као „квалитет или стање бити безбедан – бити ослобођен од опасности“ тј. заштиту од непријатеља који ће учинити штету, намерно или на други начин. Наведена дефиниција се може посматрати и у контексту организационе безбедности чији је стратешки циљ да сачува своја средства, ресурсе и људе у динамичком и комплексном окружењу.

С друге стране аутори Милановић и Радовановић (Милановић, З., Радовановић, Р., 2013а) наводе да је „дигитално доба“ промовисало информацију и знање као стратешке ресурсе организација, па и друштва у целини. Из свега наведеног може се закључити да информациона безбедност представља темељ безбедности у најширем смислу и као таква постаје приоритетна за очување пословних и свих других државних и друштвених процеса.

У литератури се могу срести различите дефиниције информационе безбедности кроз које се прожима заједничка нит, а која је дата и у фамилији међународног стандарда ISO 27000<sup>3</sup>, која укључује заштиту три димензије информационе безбедности и то: поверљивости, интегритета и расположивости информација. Информациона безбедност укључује примену и менаџмент одговарајућих мера безбедности које подразумевају разматрање широког спектра претњи, са циљем обезбеђивања одрживог пословног успеха и континуитета, и минимизирање утицаја информационо-безбедносних инцидената<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> INTERNATIONAL STANDARD ISO/IEC 27000:2014, Information technology — Security techniques — Information security management systems — Overview and vocabulary, Third edition 2014-01-15.

<sup>4</sup> Један или више нежељених или неочекиваних информационо-безбедносних догађаја који имају значајну вероватноћу угрожавања пословања и претњи информационој безбедности (ISO/IEC 27000:2014).

Такође релевантне, а и нешто конкретније дефиниције информационе безбедности су и:

- „заштита информација и информационих система од неовлашћеног приступа, коришћења, откривања, прекида, модификације, или уништавања у циљу обезбеђивања поверљивости, интегритета и расположивости“ ( NIST 800-37).
- „заштита информационих система против неауторизованог приступа или модификација информација било у складиштењу, обради или преносу и против лишавања услуга ауторизованих корисника, укључујући неопходне мере детекције, документовања и отклањања таквих претњи“ (*National Security Agency*, 2000).
- „коришћење физичких и логичких контрола приступа подацима како би се осигурало правилно коришћење података и да би се забранила неовлашћена или случајна промена, разарање, откривање, губитак или приступ аутоматизованим или мануелним записима и фајловима, као и губитак, штету или злоупотребу информациони средстава“ (Peltier, T., 2001).
- „информациона безбедност је уметност, а мајсторство информационе безбедности захтева мултидисциплинарна знања, искуства и вештине“ (Whitman E. M., Mattord J. H., 2012)
- „информациона безбедност се огледа у: сигурној примени рачунара и интернета, безбедном електронском пословању, заштићеној комуникацији, гарантовану приватности и др.“. Такође, исти аутор истиче и „информациона безбедност се манифестује као: сигурност рачунара од отказа, вируса и прислушкивања, безбедна и ненадзирана комуникација преко интернета, сигурна корпоративна мрежа, неометана куповина, плаћање или продаја преко рачунара, уживање у сопственој приватности и заштити личних података и сл.“ (Марковић Н., 2009.)

### 2.3. Компоненте информационе безбедности и њихови односи

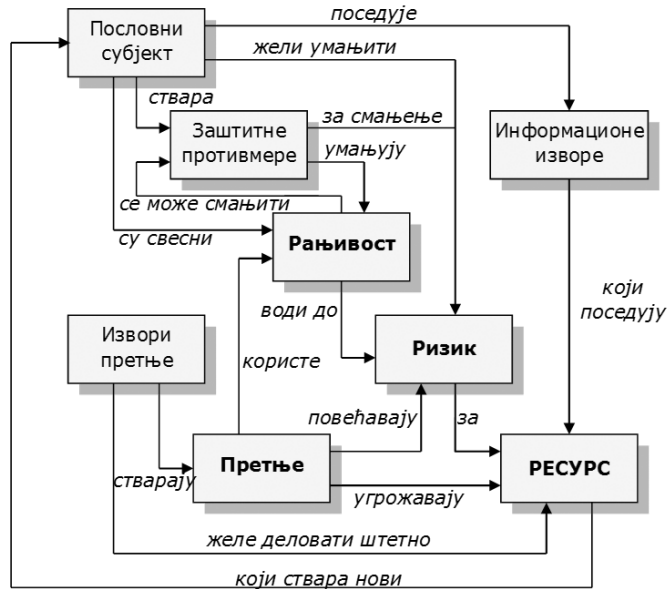
Основне компоненте и њихове међузависности илустроване на Слици 1, су од суштинског значаја за дефинисање полазних тачака при разматрању информационе безбедности, и то: ресурси, њихове рањивости, претње и ризици.

Пословање, развој и напредак организације су директно зависни од њихових информационих ресурса, тј. свега онога што има вредност за организацију и због тога захтевају посебну заштиту (Gerber & Von Solms, 2005; Misra et al, 2007).

Да би се уопште извршила процена информационих ресурса, организација прво треба да их идентификује до одговарајућег нивоа детаља, а затим им се додељује одређена вредност, тј. врши се њихово вредновање. Вредност им проистиче из изградње нове вредности, производа, знања, услуге или сервиса. У међународном стандарду ISO 27005<sup>5</sup> ресурси су разврстани на примарне и оне који их подржавају. У примарне ресурсе спадају информације, пословни процеси и активности, а подржавајући ресурси су хардвер, софтвер, мрежа, кадрови, сајт и организациона структура.

5 INTERNATIONAL STANDARD ISO/IEC 27005:2011, Information technology – Security techniques – Information security risk management, Second edition 2011-06-01





Слика 1: Основни елементи информационе безбедности и њихове међузависности (Милановић, З., 2006)

Под појмом рањивости сматрају се сви пропусти и слабости у систему безбедности који омогућају спровођење неовлашћених активности. Када се говори о рањивости, мисли се на несавршеност носилаца података (човек, папир, магнетни и оптички носители, полупроводничке меморије, фотографске слике, филм итд.) и њихову слабост на спољашње утицаје (влажност, прашину, високе и ниске температуре, електро-магнетно зрачење итд.). Осим медија, на рањивост информационе имовине утичу и особине рачунарских уређаја и сличне опреме за чување и обраду, а за њу су информације данас посебно везане. Рањивости могу бити последица грешака у процесу дизајна или имплементације система, као и пропуста у систему спровођења безбедности правила и процедура. Иако се рањивости најчешће повезују са грешкама у програмском коду, могући су и бројни други примери, као што су површно имплементирана физичка безбедност, непознавање и неприкладан избор технологија и алата, пропусти у одржавању система и сл.

Рањивост система произлази из рањивости делова система, односно ресурса. Потенцијалне претње могу користити неку од рањивости система или егзистирати независно од безбедности самог система.

Претња је свака сила или средство која може поништити или смањити ефикасност система, односно ограничити или онемогућити испуњење циља и тако негативно се одразити на интегритет, поверљивост и расположивост ресурса. То је потенцијални узрок нежељеног догађаја који може имати за последицу штету за систем или организацију; или претња је потенцијал неког извора претње да искористи (случајно или намерно) рањивост система.

У истом контексту се користи и термин „напад“, па је неопходно разграничити њихова деловања: „претња је категорија објеката, лица или других субјеката који пред-

ставља сталну опасност за средства“, а „напад је чин или догађај који експлоатише рањивост“. Главна разлика између претње и напада је у томе што претња може бити намерна или ненамерна, а напад је увек намеран. Претња је околност која има потенцијал да изазове губитак или штету, док напад покушава да изазове штету. Претња информационом систему не значи да је информација промењена или оштећена, док напад на информациони систем значи да би могла постојати вероватноћа да је информација измењена, оштећена или присвојена уколико је напад био успешан<sup>6</sup>.

Претње се могу класификовати према више критеријума:

- начину деловања (корупција или промена информације, крађа или губитак, откривање, прекид услуга или сервиса)
- месту настанка (унутрашње, спољне)
- месту деловања (људски извори, носиоци информација, уређаји и опрема)
- карактеру намере (намерне, ненамерне, случајне)
- извору итд.

Ризик се дефинише као могућност да нека претња искористи слабост(и) елемента информационог система. Ризик је потенцијална штета која може настати из неког тренутног процеса или из неког будућег догађаја. Ризик је присутан у сваком аспекту нашег живота и много различитих дисциплина се фокусира на ризик, јер се односи на њих. Из перспективе информационе безбедности, управљање ризиком је процес разумевања и одговора на факторе који могу довести до нарушавања поверљивости, интегритета и расположивости информационих ресурса (SANS Institute 2007).

Ризик је у функцији вероватноће да ће дата претња искористити потенцијалну рањивост, што би довело до безбедносног инцидента за организацију:

$$\text{Ризик} = f(\text{Претње}, \text{Рањивости}, \text{Вредност ресурса})$$

## 2.4. Угрожавање информационе безбедности

Као најчешћи појавне облике угрожавања информационе безбедности Марковић (Марковић, Н., 2009) наводи: уништавање, губљење и крађа података, откази ИТ опреме, софтвера, енергетског напајања, напади рачунарских малициозних програма, пресретање и неовлашћен надзор над комуникацијом, лажно представљање, електронско прислушкивање, крађа идентитета, крађа и кршење ауторских права, недоступност сервиса и информација; неауторизовани приступ рачунарским системима; откривање и корупција информација; губитак мреже и мрежног приступа; слање нежељене електронске поште, претећих и дискриминишућих мејлова; дечија порнографија; јавне неугодности; лош публицитет и победа супарника у тржишној трци. Појављују се и многобројни нови облици претњи који се називају „информациони рат“. То су претње интелектуалном власништву, знању и информацијама, а међу бројним облицима деловања посебно су изражене као кибер шпијунажа, кибер тероризам и кибер ратовање. Њихов је извор занимљивост информационих садржаја на темељу којег појединци или групе могу остварити корист.

<sup>6</sup> Rupesh Reddy, <http://rupeshreddy.com/2011/08/23/difference-between-a-threat-and-an-attack>, avgust, 2014.

Уз све наведене облике угрожавања информационе безбедности, отежавајућа околност је и што су алати који подржавају деструктивно деловање све напреднији и доступнији, а знања потребна за њихову употребу све мања (Милановић, З., 2009).

### 3. Стандарди као основ информационе безбедности

По дефиницији Института за стандардизацију Србије, стандард је „документ, утврђен консензусом и одобрен од признатог тела, којим се утврђују, за општу и вишекратну употребу, правила, смернице или карактеристике за активности или њихове резултате, ради постизања оптималног нивоа уређености у датом контексту“<sup>7</sup>. Стандард је, дакле, документ који настаје и развија се као резултат достигнућа у науци и техници, као и на основу искустава, односно најбољих решења из праксе, како би биле повећане ефикасност, ефективност, квалитет производа и услуга с једним циљем – изаћи у сусрет потребама корисника. Систем најбоље праксе подразумева доступност, повезаност са стандардима, едукацију и сертификацију, поновљивост и рентабилност, ефективност, флексибилност, мониторинг, усаглашеност са регулативом и свеобухватност (Протић Д., 2013).

Погодност примене међународних стандарда је у томе што су генерички и могу се применити на све типове организација (комерцијална предузећа, владине агенције, непрофитне организације), које ништа не препуштају случају већ намеравају да активно управљају информационом безбедношћу. Такође, треба имати у виду и чињеницу да стандарди не препоручују специфичну методологију за менаџмент информационе безбедности. Препуштено је организацијама да дефинишу сопствени приступ, у зависности од, на пример, обима ИСМС<sup>8</sup>, контекста менаџмента, или индустријске гране (Милановић, З., Радовановић Р., 2013.б).

Потребно је нагласити да је примена стандарда добровољна, а не обавезујућа, али указује другима да онај ко има сертификат неког стандарда задовољава критеријуме који су тачно дефинисани и познати јавности.

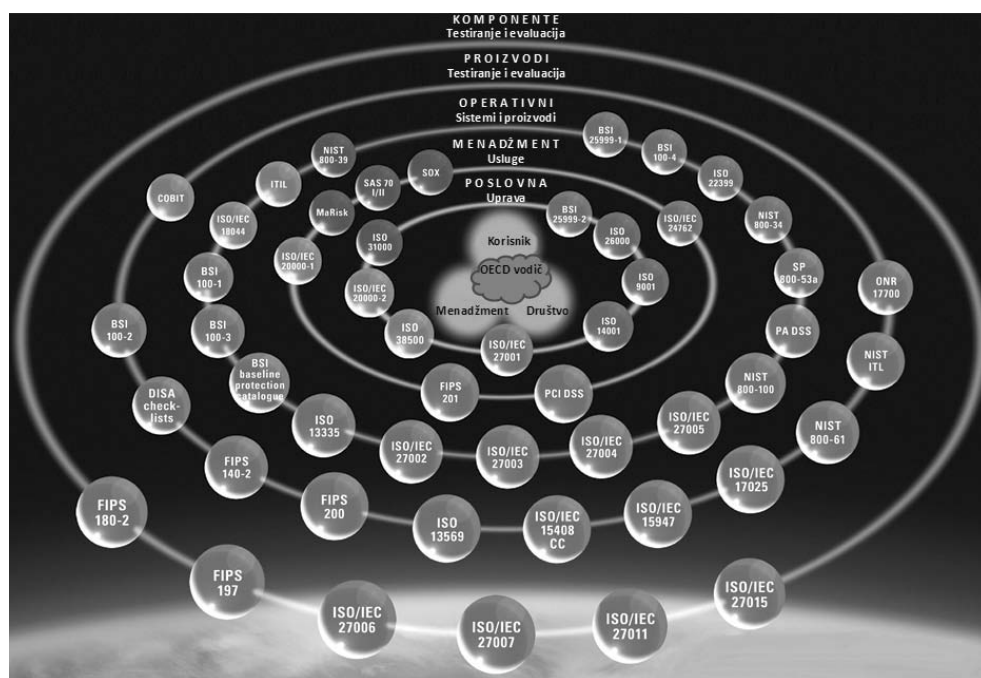
Поштовање безбедносних стандарда није гаранција потпуне заштите информационог система, већ минимум који мора да буде испуњен да би рачунаре у мрежном окружењу уопште имало смисла користити. У том смислу сваки реалан систем информационе безбедности захтева континуирану надоградњу и усавршавање, без обзира на до тада остварени квалитет. Корективне акције треба усмерити на модификацију решења са уоченим слабостима у прихватљива и задовољавајућа решења, или, у немогућности модификације, њихову елиминацију из система, као и изналагање, развијање и примену сопствених оригиналних решења на плану безбедности.

Приступу при решавању проблема информационе безбедности могу бити различити, али оно у чему се сви слажу је да су стандарди полазна тачка у разумевању и упознавању основних концепата и терминологије из ове области. Њихова кључна улога је у трансферу савремених технологија, јер их дефинишу јасним, концизним језиком и у њима су уграђена најбоља искуства и замисли светских експерата (Стојановић Г., Пантовић, В., 1995).

<sup>7</sup> Институт за стандардизацију Србије, [http://www.iss.rs/button\\_6.html](http://www.iss.rs/button_6.html), avgust, 2014.

<sup>8</sup> Систем менаџмента информационе безбедности (ISMS – *Information Security Management System*) у складу са ISO/IEC 27001.

Стандардизација у области информационе безбедности обезбеђује укључивање у међународно прихваћену праксу, управљање ризицима, смањење последица евентуалних инцидената, борбу против високотехнолошког криминала, континуитет пословања и усаглашеност правних норми (Протић Д., 2013). Оно што треба нагласити је да су одређене препоруке и најбоља пракса из ове области већ садржане у опште признатим и прихваћеним стандардима и оквирима, као што су нпр. ISO/IEC 38500 и COBIT као оквир за корпоративно управљање и менаџмент ИТ-а, ISO/IEC 20000 и ITIL за управљање ИТ сервисима, стандарди из серије ISO/IEC 27000 за информациону безбедност, ISO/IEC 15408 за интеграцију захтева за безбедност у softverske procese, спецификацију карактеристика производа и проверу испуњености захтева за информациону безбедност, ISO/IEC 13335 за управљање безбедношћу информационих технологија, стандарди NIST SP 800 и др. (Stojanović G., Pantović, V., 1995., Mellado D., i ostali, 2007.). Ова широка лепеза различитих стандарда приказаних по различитим менаџмент нивоима, дата је на Слици 2.



- - Информациона безбедност
- - Пословни континуитет
- - Менаџмент ризикум
- - ИТ менаџмент
- - Остали

(OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development – Организација за економску сарадњу и развој)  
Слика 2: „Планетаријум“ безбедносних стандарда<sup>9</sup>

С обзиром да ниједан стандард за информациону безбедност не покрива све области у којима је потребна заштита информација, све чешиће се могу чути препоруке стручне јавности, како за организације тако и за појединце који желе да сачувају и за-

<sup>9</sup> Help Net Security, <http://www.net-security.org/secworld.php?id=6930>, avgust, 2014.

штите своје информационо благо, да континуирано имплементирају више наведених стандарда и метода, а не само један или неки њихов део.

Примена наведених стандарда може обезбедити сигурност корисника у процес аутентификације (уколико је тестирана и доказана безбедност генерисаних кључева или криптографског алгоритма), интероперабилност, праву меру извршавања потребних операција како би информације остале заштићене, њихову доступност на захтев, проверу идентитета ауторизованих особа, ограничен приступ информацијама, и друго. За сваку од функција користе се различите технике од широко примењених криптографских метода до биометрије (Протић Д., 2013).

Важност свега наведеног као и чињеница да у земљама Западног Балкана веома мали број организација има сертифициован стандард ISO/IEC 27001 – Менаџмент систем информационе безбедности који представља основ за увођење свих осталих безбедносних стандарда, препорука и мера (Србији има само тридесет пет<sup>10</sup> организација које су увеле овај стандард, а данас званично постоји више од 100.000 привредних субјеката), наглашава озбиљност, неопходност и хитност у примени наведених стандарда и метода.

### 3.1. Стандард ISO 27001:2013

ISO/IEC 27001:2013, у пуном називу, Информационе технологије – Технике безбедности – Менаџмент систем информационе безбедности – Захтеви (енг. *Information technology – Security techniques – Information security management systems – Requirements*) је међународни стандард који даје захтеве за ISMS – Менаџмент систем информационе безбедности.

Усвајањем стандарда организација својим клијентима показује да зна и цени вредност информација, како својих тако и информација које добија од клијената. Такође, све је чешћа ситуација да је пословна сарадња између организације и клијената условљена поседовањем сертификата ISO 90001 и ISO 27001.

Главни разлог примене стандарда ISO 27001 је што обезбеђује флексибилност, дефинише управљачки оквир, не намеће техничка решења имплементације, тако да је веома примењив како по вертикали у једној компанији, тако у хоризонтали у различитим индустријама, и као такав представља добру основу за интеграцију и свих осталих стандарда. Крајњи циљ интеграције је постизање високог степена ефикасности и ефикасности система менаџмента информационе безбедности.

Стандардом су специфицирани захтеви за: успостављање, имплементацију, примену, праћење, преиспитивање, одржавање и побољшавање системе менаџмента информационе безбедности.

С обзиром да овај модел представља најбољу праксу (Calder A., 2009., Sheikhpour R., Modiri N., 2012) у области заштите и безбедности информација која је преточена у захтеве стандарда, организације које се одлуче да га имплементирају, пре свега у смислу побољшавања својих организационих перформанси, остварују значајне користи:

- код потенцијалних или постојећих корисника се ствара поверење у информациони систем у организацији, чиме се са корисницима остварују поверљивије и чвршће релације,

---

<sup>10</sup> Привредна комора Србије, <http://www.pks.rs/Aplikacije.aspx?aplikacija=sertifikati>, avgust 2014.

- обезбеђује се да организација има потпуно комплементаран систем са правном регулативом која је везана за информационе токове, јер се ради о стандарду који има јасну флексибилност у том правцу,
- обезбеђује се систем који је усмерен на јасна континуална побољшавања процеса којима се обезбеђује информациона сигурност,
- овим системом се остварује транспарентност у пружању услуга и менаџмент на високом нивоу,
- обезбеђује се и систем који је посебно оријентисан на управљање ризиком и кроз управљачке активности, смањење ризика на дозвољену и минималну меру,
- обезбеђује се напредније разумевање информационих токова у организацији, чиме се остварује значајна добит и у делу разумевања и побољшавања пословних процеса,
- остварује се механизам за јасно видљиве и опипљиве доказе о смањењу трошкова кроз бољи менаџмент ризиком и смањење значаја узрочника грешака у организацији,
- остварује се боља анализа трошкови/добити,
- остварује се лакши процес мониторинга кроз смањење радних напора и примену, рецимо, система самопровере,
- могуће је повећати превентивно дејство кроз на пример смањење „уских грла“ у мрежи или кроз анализу заштићених и сачуваних ранијих података о процесима,
- смањење инцидената и боље разумевање узрочника,
- развија се свест запослених у смислу значаја заштите информација,
- обезбеђује се јасан проток и расположивост информација и др.

Стандард препоручује листу контрола (Табела 1) које нису обавезујуће за организацију, али које јој омогућују да одговори на ризике, и пружа јој план третмана ризика.

Пошто се за ISO 27001 може рећи да представља синоним за информациону безбедност, све ове контроле или само неке од њих се могу користити ако је то оправдано за организацију, међутим веома је важно имплементирати одговарајуће контроле, такође предвиђено је да организација може да изабере и неке друге контроле препоручене другим стандардима или примерима добре праксе. Детаљни опис циљева и предлога имплементације ових контрола по принципу најбоље праксе приказан је у стандарду ISO 27002<sup>11</sup>. Укупан број тако предложених контрола је 114 у 14 група, за разлику од претходне верзије овог стандарда (2005. год.) који је препоручивао 133 контроле у 11 група.

---

11 INTERNATIONAL STANDARD ISO/IEC 27002:2013, Information technology - Security techniques - Code of practice for information security controls, Second edition 01-10-2013.

Табела 1: Управљање циљевима и контролама (ISO 27001:2013)

A.5 Политика информационе безбедности	A.12 Оперативна безбедност
A.5.1 Правци менаџмента информационе безбедности	A.12.1 Оперативне процедуре и одговорности
A.6 Организација информационе безбедности	A.12.2 Заштита од малвера
A.6.1 Интерна организација	A.12.3 Бекап
A.6.2 Мобилни уређаји	A.12.4 Логовање и мониторинг
A.7 Безбедност људских ресурса	A.12.5 Контрола оперативног софтвера
A.7.1 Пре запослења	A.12.6 Менаџмент техничким рањивостима
A.7.2 У току запослења	A.12.7 Разматрања провере информационих система
A.7.3 Престанак или промена запослења	A.13 Безбедност комуникација
	A.13.1 Менаџмент мрежне безбедности
	A.13.2 Трансфер информација
A.8 Менаџмент ресурсима	A.14 Набавка, развој и одржавање система
A.8.1 Одговорност за ресурсе	A.14.1 Безбедносни захтеви информационих система
A.8.2 Класификација информација	A.14.2 Безбедност у развојним и пратећим процесима
A.8.3 Руковање медијима	A.14.3 Тестирање података
A.9 Контрола приступа	A.15 Односи са добављачима
A.9.1 Пословни захтеви контроле приступа	A.15.1 Информациона безбедност у односима са добављачима
A.9.2 Менаџмент приступом корисника	A.15.2 Менаџмент услугом доставе добављача
A.9.3 Одговорност корисника	A.16 Управљање инцидентима везаним за информациону безбедност
A.9.4 Контрола приступа систему и апликацијама	A.16.1 Управљање инцидентима везаним за информациону безбедност и побољшања
A.10 Криптографија	A.17 Аспекти информационе безбедности у менаџменту пословног континуитета
A.10.1 Криптографске контроле	A.17.1 Континуитет информационе безбедности
	A.17.2 Поновљивост
A.11 Физичка безбедност и безбедност везана за окружење	A.18 Усклађеност
A.11.1 Безбедна подручја	A.18.1 Усклађеност са законским и уговорним захтевима
A.11.2 Опрема	A.18.2 Преиспитивања информационе безбедности

### 3.2. Стандард ISO 27005:2011

ISO/IEC 27005:2011, у пуном називу, Информационе технологије – Технике безбедности – Менаџмент ризиком информационе безбедности – друго издање (енг. *Information technology – Security techniques – Information security risk management – second edition*) је међународни стандард који препоручује смернице за ISRM – Менаџмент ризиком информационе безбедности.

Концепт менаџмента ризиком је нашао широку примену у разним сферама људске делатности, а посебно у менаџменту информационе безбедности.

Поступак контролисања и развијања информационог друштва нема за циљ одрицање од повољних могућности због опасности, већ да се те могућности максимално, осмишљено и контролисано, користе ради добробити. Као последица технолошке иновације намеће се потреба адаптирања новим условима, правилима и могућностима примене безбедносних процедура. Ове промене нуде прилику, али носе и озбиљан ризик за све информационе ресурсе. Тај ризик претпоставља да напади на информационе ресурсе доводе у опасност стечена и будућа интелектуална добра. Опасност је и за материјална и финансијска добра, токове пословања, инфраструктурне сервисе и

много тога другог. Смањење степена ризика и обезбеђења окружења потребног за постизање високог нивоа информационе безбедности захтева дефинисање проактивних процеса и примену најбоље праксе информационе безбедности.

Иначе, проблем информационе безбедности је проблем свих врста организација без обзира на њихов облик власништва, величину или делатност. Из такве констатације произлази важност менаџмента ризиком, како би се смањили ефекти и последице одређеног нежељеног стања. Менаџмент ризиком је процес активног одлучивања којим се избегавају проблеми пре него што се појаве. Процес доношења одлука се и одвија у ризичним ситуацијама и одређеној неизвесности, што, у суштини, и представља изазов за носиоце менаџмент функција. Разлог што су ризици све занимљивији менаџменту је у томе што се њихова појава повезује с губицима. Стога менаџмент ризиком анализира шта може да се деси и које су могуће последице, пре одлучивања шта и када треба да се уради, да би се смањио ризик на прихватљив ниво.

Овај стандард је заснован на системском и процесном приступу менаџменту ризиком информационе безбедности.

Системски приступ менаџменту ризиком информационе безбедности је неопходан да би се идентификовале потребе организације у вези са захтевима информационе безбедности и да би се креирао ефективан менаџмент систем информационе безбедности. Овај приступ треба да буде погодан за организационо окружење, а посебно у складу са свеукупним менаџментом предузећа. Безбедносне мере треба да се баве ризиком на ефикасан и благовремен начин, кад и где су потребне. Менаџмент ризиком информационе безбедности треба да буде интегрални део свих активности менаџмента информационом безбедношћу и треба да се примењују оба, да би се имплементирао и применио ISMS.

Менаџмент ризиком информационе безбедности треба да буде непрекидан процес. Процес треба да утврди контекст, процени и третира ризик користећи план за третман ризика да би се имплементирале препоруке и одлуке.

Процес менаџмента ризиком информационе безбедности састоји се од: утврђивања контекста, процене ризика, третмана ризика, прихватања ризика, комуникације у вези са ризиком, као и праћења и преиспитивања ризика.

Погодност и целисходност примене овог стандарда огледа се и у томе што се у: Анексу Б, описује Идентификација и вредновање ресурса и процена њихових утицаја, а у Анексима Ц и Д су дати табеларни прикази претњи и рањивости респективно.



#### 4. Уместо закључка – SWOT анализа информационе безбедности у Србији

<p style="text-align: center;"><b>S (Strengths) – СНАГЕ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– постоје корисници, као и поједине академске установе, научне институције и део стручне јавности који су досегли <b>експертски</b> ниво и имају развијену свест о потреби и значају информационе безбедности</li> <li>– неколико ИТ компанија и научних институција имају сопствена <b>квалитетна решења</b> за нарастајуће безбедносне проблеме</li> <li>– постоји јака воља и ентузијазам појединаца и дела стручне јавности који својим <b>залагањем</b> и <b>ангажовањем</b> на округлим столовима и у стручним радовима указују на практичне примере и решења одређених безбедносних ситуација</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>W (Weaknesses) – СЛАБОСТИ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– неразвијена <b>свест</b> и <b>безбедносна култура</b> корисника ИТ и о значају и важности заштите информационих ресурса</li> <li>– непостојање <b>CERT-а</b> (<i>Computer emergency response teams</i>) – експертског тима који ће се бавити компјутерским инцидентима</li> <li>– недостатак <b>националне стратегије</b> развоја информационе безбедности</li> <li>– веома мали број организација које су увеле <b>стандард ISO/IEC 27001:2013</b></li> <li>– недостатак стручне <b>литературе</b> и сајтова који се баве темама информационе безбедности на српском језику</li> <li>– мали број <b>стручних кадрова</b> за информациону безбедност у свим типовима организација, а посебно у банкама и државној управи</li> <li>– неинформисаност о <b>потенцијалним безбедносним опасностима</b> и ризицима којима су угрожена <b>деца на интернету</b></li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>O (Opportunities) – ПРИЛИКЕ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– у Републици Србији и земљама у окружењу потписана је и ратификована <b>Конвенција</b> Савета Европе о кибер криминалу</li> <li>– <b>едукација</b> кадрова</li> <li>– велики број <b>стручних кадрова</b> који раде у елитним ИТ компанијама</li> <li>– релативно јефтина и изузетно широка лепеза <b>најсавременије</b> ИТ опреме</li> <li>– <b>донације</b> и <b>спонзори</b> ИТ опреме и едукативног софтвера</li> <li>– приступ <b>ЕУ</b> и комплетирање законске регулативе</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>T (Threats) – ПРЕТЊЕ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– тренд пораста <b>кибер криминала</b></li> <li>– велики број заражених <b>сајтова</b> и <b>спам</b> порука</li> <li>– недовољно обезбеђена и лоше испројектована инфраструктура, веб-сајтови, електронска пошта, информациони системи, стенделон системи</li> <li>– велика количина <b>пиратизованог</b> софтвера</li> <li>– недостатак <b>приватности</b> и заштите <b>интелектуалне својине</b></li> <li>– неинформисани топ менаџери и <b>необучени кадрови</b> за информациону безбедност</li> <li>– несхватање потребе о сталном <b>унапређењу</b> информационе безбедности</li> </ul>

## Литература

1. Bhatt, D. Ganesh, Knowledge management in organizations: examining the interaction between technologies, techniques, and people, *Journal of Knowledge Management*, Volume 5, Number 1, pp. 68-75, 2001.
2. Calder A., *Implementing Information Security based on ISO 27001 / ISO 27002 - A Management Guide*, Van Haren, 2009.
3. Cavusoglu H., Cavusoglu H., Raghunathan S., *Economics of IT Security Management: four improvements to current security practices*, *Communications of the Association for Information Systems*, Volume 14, 65-75, 2004.
4. Gerber, M., Solms, R. V., *Management of risk in the information age*, *Computer and Security*, vol. 24, pp. 16-30, 2005.
5. Gunnarsson, G, Steinarrossen, M. J, *Approaching information Valuation - For clinical research information*, Msc thesis IT University of Goteborg, 2004.
6. Help Net Security, <http://www.net-security.org/secworld.php?id=6930>, avgust 2014.
7. INTERNATIONAL STANDARD ISO/IEC 27000:2014, *Information technology - Security techniques — Information security management systems - Overview and vocabulary*, Third edition 15-01-2014.
8. INTERNATIONAL STANDARD ISO/IEC 27001:2013, *Information technology - Security techniques - Information security management systems – Requirements*, Second edition 01-10-2013.
9. INTERNATIONAL STANDARD ISO/IEC 27002:2013, *Information technology — Security techniques — Code of practice for information security controls*, Second edition 01-10-2013.
10. INTERNATIONAL STANDARD ISO/IEC 27005:2011, *Information technology – Security techniques – Information security risk management*, Second edition 01-06-2011.
11. Magnusson C., *Hedging Shareholders Value in an IT dependent Business Society: The framework BRITS*, Ph.D Thesis, Department of Computer and Systems Science, University of Stockholm and the Royal Institute of Technology, Stockholm, 1999.
12. Mellado D., E. Fernandez-Medina, M. Patini: *A common criteria based security requirements engineering process for the development of secure information systems*, *Computer Standards & Interfaces* 29 pp 244–253, 2007.
13. Misra C. S., Kumar V., Kumar U., *A strategic modeling technique for information security risk assessment*, *Information Management & Computer Security*; Volume: 15, Issue: 1., 2007.
14. Rupesh Reddy, <http://rupeshreddy.com/2011/08/23/difference-between-a-threat-and-an-attack>, avgust, 2014.
15. National Security Agency, *National Information Systems Security Glossary*, NSTISSI No 4009, Fort Meade, MD spt, 2000.
16. NIST 800-37, *Guide for Applying the Risk Management Framework to Federal Information Systems*, <http://csrc.nist.gov/publications/nistpubs/800-37-rev1/sp800-37-rev1-final.pdf>, February 2010.

17. Peltier, T., 2001. Information Security Risk Analysis, Auerbach Publications, div. of CRC Press LLC, Boca Raton, FL, USA, p. 266., 2001.
18. Rowley, J., Knowledge Management – the new librarianship? From custodians of history to gatekeepers to the future, Library Management, Volume 24, Number 8/9, 2003.
19. SANS Institute 2007., An Introduction to Information System Risk Management, <http://www.sans.org/reading-room/whitepapers/auditing/introduction-information-system-risk-management-1204>, avgust 2014.
20. Sheikhpour R., Modiri N., A best practice approach for integration of ITIL and ISO/IEC 27001 services for information security management, Indian Journal of Science and Technology Vol. 5 No. 2 Feb, 2012.
21. Whitman E. M., Mattord J. H., Principles of Information Security, Fourth Edition, Course Technology, Cengage Learning, 2012.
22. Вулетић, Д., Одбрана од претњи у сајбер простору, Институт за стратегијска истраживања, Београд, 2011.
23. Институт за стандардизацију Србије, [http://www.iss.rs/button\\_6.htm](http://www.iss.rs/button_6.htm), август, 2014.
24. Марковић, Н., Развој свести о информационој безбедности, Међународни научно-стручни скуп „Информациона безбедност“, Београд, 2009.
25. Милановић, З., Заштита информационих система и дигитална форензика у информационој арили, Међународни научно-стручни скуп „Право и форензика у криминалистици“, Крагујевац, 2009.
26. Милановић, З., Организација заштите рачунарских система, Магистарски рад, Машински факултет – Београд, 2006.
27. Милановић, З., Радовановић Р., Дигитална форензика у контексту заштите информационих система, БЕЗБЕДНОСТ часопис Министарства унутрашњих послова Републике Србије, број 1, Београд, стр. 61-83, 2013. а.
28. Милановић, З., Радовановић Р., СТАНДАРД ISO/IEC 27005:2008 – ОСНОВ ЗА МЕ-НАЦМЕНТ РИЗИКОМ ИНФОРМАЦИОНЕ БЕЗБЕДНОСТИ, Међународни научни скуп супростављање организованом криминалу – правни оквир, међународни стандарди и процедуре, Тара, 27-29. мај 2013. б.
29. Петровић С., О информационој револуцији у контексту злоупотребе информационе технологије, ЗИТЕХ, 2004.
30. Привредна комора Србије, <http://www.pks.rs/Aplikacije.aspx?aplikacija=sertifikati>, август 2014.
31. Протић Д., Информациона безбедност: стандарди или правила, Војно дело, Београд, 2013, [http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni\\_casopisi/arhiva/VD\\_2013-prolece/65-2013-1-10-Protic.pdf](http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/arhiva/VD_2013-prolece/65-2013-1-10-Protic.pdf), avgust 2014.
32. Стојановић Г., Пантовић В., „Стандардизација сигурности финансијских трансакција“, Први стручни скуп – Заштита података у рачунарским системима, Зборник радова, стр. 163-180, Савез инжењера и техничара, Београд, 16-17. новембар 1995.
33. Стратегију развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године, Службени гласник Републике Србије, број 05/2010.



# ЕКОЛОШКИ ПРОБЛЕМИ У УРБАНИМ СРЕДИНАМА И ЊИХОВ УТИЦАЈ НА УГРОЖАВАЊЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ<sup>1</sup>

др Дејан Бошковић

проф. др Александра Љуштина

*Криминалистичко-полицијска академија, Београд*

**Сажетак** Животна средина је сваким даном све више изложена разним облицима загађивања и деградације, што је посебно карактеристично за привредно развијене урбане средине где многе свакодневне делатности доприносе угрожавању основних ресурса природе. У урбаним срединама присутни су многи еколошки проблеми проистекли из неадекватне урбанизације и просторног планирања, енергетике, индустрије, као и из других урбаних делатности. У раду се обрађује проблематика везана за урбане еколошке проблеме и њихов утицај на угрожавање животне средине, с тим што је дат и краћи осврт на основне појмове и њихове карактеристике, што је у складу са методолошким принципима.

**Кључне речи:** животна средина, урбана средина, екологија, еко-систем, еколошки проблеми, угрожавање.

## 1. Увод

Загађеност и деградација животне средине све је присутнија, што се посебно испољава кроз све већу загађеност ваздуха, земљишта, шума и вода, који су све ближе границама функционалне употребе, као и кроз нестанак многих биљних и животињских врста и прекомерну буку у радним срединама и на јавним местима. Опасности по животну средину су неспорно присутне, што и потврђују значајне промене које су се десиле и које се дешавају у атмосфери, хидросфери и литосфери и које у суштини и условљавају живот и опстанак живих бића на Земљи. Угрожавање животне средине посебно је изражено у урбаним срединама, и то у оним у којима је развијена енергетика, индустрија, саобраћај и све друге делатности везане за урбанизацију и просторно планирање. Наведени, као и други догађаји и делатности који, поред позитивног дејства, остварују и значајно негативно дејство по животну средину, представљају значајне еколошке проблеме и уједно омогућавају да се „препозна права вредност и значај

<sup>1</sup> Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта под називом *Национална безбедност Републике Србије и безбедносне интеграције*. Пројекат финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2012–2014). Руководилац пројекта је проф. др Младен Бајагић.

животне средине да се на високом нивоу настави разматрање и других веома значајних и спорних питања<sup>2</sup>. У урбаним срединама присутни су многи еколошки проблеми, па у циљу спречавања угрожавања животне средине и поремећаја еколошке законитости у урбаним срединама, веома је битно да се благовремено препознају, како они проблеми који су последица људске делатности, тако и они који могу настати од природних катастрофа.

Када се истражују и процењују еколошки проблеми у урбаним срединама, веома је битно сагледати шта се сматра урбаном средином, па пре њеног дефинисања, целисходно је указати на поједине одредбе Закона о локалној самоуправи<sup>3</sup>. Према одредбама овог закона, локална самоуправа се остварује у општини, граду и Граду Београду, који представљају јединице локалне самоуправе. Територију јединице локалне самоуправе чини подручје једног или више насељених места, односно катастарских општина које улазе у њен састав, с тим да територију за коју се оснива јединица локалне самоуправе представља природну и географску целину, економски повезан простор, који поседује развијену и изграђену комуникацију међу насељеним местима, са седиштем као гравитационим центром. Сходно томе, јединице локалне самоуправе представљају урбану средину са једним или више насељених места, са већом густином насељености и различитим развојем привредних и ванпривредних делатности, чији становници остварују одређени утицај на присутне услове у таквој средини.

Повезано са задацима урбаних подручја на плану заштите животне средине јесте и обавеза која је предвиђена Законом о заштити животне средине, и према којој одредби јединице локалне самоуправе су дужне да донесу програм заштите животне средине на својој територији, као и локалне акционе и санационе планове у складу са Националним програмом заштите животне средине. Локални еколошки акциони план је акт од значаја за заштиту животне средине у урбаним срединама, јер му је управо циљ „дефинисање програмског и стратешког документа који треба да остварује локално становништво уз несребичну подршку локалне самоуправе, где до изражаја, поред осталог, треба да дође идентификација најважнијих природних ресурса локалне самоуправе и јачање капацитета локалне самоуправе у управљању животном средином“<sup>4</sup>.

Уставне норме које се односе на заштиту животне средине, без обзира што су више декларативне карактера, представљају суштинску и најширу основу система еколошких норми, односно еколошког права, које као која грана права постаје све актуелније. Њихов значај је у чињеници што истичу право на здраву животну средину и одговорност свих субјеката за заштиту животне средине, њено чување и побољшање. Посебно су значајне две године у односу на нормативно регулисање проблематике животне средине и на решавање еколошких проблема у урбаним срединама. То су 2004. и 2009. година када је донето низ стратешких закона који одговарајућим одредбама проширују надлежност локалне самоуправе и предвиђају начин финансирања заштите и унапређења животне средине. То су, пре свега: Закон о заштити животне средине, Закон о процени утицаја на животну средину, Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину и Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине, док је у 2009. години још донето и низ других закона из области заштите животне средине.<sup>5</sup> Поред побољшања у односу на претходно законодавство, значајна карактеристика новог еколошког законодавства јесте његово усаглашавање са законодавством Европске уније, другим међународним документима и стандардима у овој области.

2 G. Smith, *Deliberative Democracy and the Environment*, Routledge, Abingdon, 2003. стр. 14.

3 *Сл. гласник РС* бр. 127/2007.

4 А. Љуштина, *Еколошка безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012. стр. 169.

5 То су закони који се односе на заштиту ваздуха, природе, заштиту од буке, од јонизујућег зрачења и о нуклеарној сигурности, као и закони о хемикалијама, о биоцидним производима, о управљању отпадом, о амбалажи и амбалажном отпаду (*Сл. гласник РС*, бр. 36/2009), као и Закон о Архуској конвенцији (*Сл. гласник РС*, бр. 38/2009).

## 2. Основне карактеристике животне средине, екологије и урбане екологије

Загађивање и деградација животне средине све су израженији, обимнији и интензивнији, како у националним, тако и у међународним оквирима, и достигнути ниво угрожавања указује на поразну чињеницу да се ефикасна заштита животне средине не може спровести индивидуалном активношћу једне државе, већ да се последице таквог угрожавања могу ублажити само заједничким деловањем међународне заједнице. Опасност по животну средину све је ближа еколошкој катастрофи, на шта упућују следећи резултати истраживања и научна предвиђања. Ниво мора на планети могао би да до краја века порасте за готово два метра, раније него што се то очекивало, чиме би апокалиптички сценарио великог потопа постао реалност. Од 1990. године ниво мора се повећава за 3,4 милиметра годишње, два пута брже него током двадесетог века. Актуелним глобалним загревањем тај процес добија на убрзању и до краја века ће се повећати за 1,9 метара, претећи тако приобалним метрополама и целим острвима.<sup>6</sup> У студији Међународне организације за миграције која је достављена учесницима Конференције Уједињених нација о климатским променама одржане у Копенхагену децембра месеца 2009. године, наведено је да у наредне четири деценије, због климатских промена, може се појавити чак милијарду бескућника.

Према подацима које је објавила Међународна унија за очување природе, за последњих 500 година са лица Земље нестало је 869 биљних и животињских врста, а изумирање прети још 17000 биљака и животиња широм света. Према овим подацима, четвртини сисара, трећини водоземаца и осмини птица прети истребљење. Светски научници, поводом обележавања 22. маја, Међународног дана биодиверзитета<sup>7</sup>, који је у 2009. години посвећен уништењу флоре и фауне, упозоравају да уколико се настави са садашњим трендом угрожавања животне средине, односно биљног и животињског света, за 50 година свака четврта врста ће буквално нестати са Земље и процењују да је данас у Европи озбиљно угрожено или се налази на ивици изумирања око 1000 различитих биљака и више од 150 врста птица.

Све су израженије последице демографске експлозије, уништавања озонског омотача, ефекта стаклене баште, киселих киша, производње нуклеарне енергије, одлагања отпада, неадекватне примене хемијских средстава за заштиту у пољопривреди и др.<sup>8</sup> Све ово доводи до непропорционалног односа између све бројнијег становништва и мањег простора са здравом животном средином за становање, живљење и рад, и до супротности и неуслагласености између економских интереса и интереса заштите животне средине, што је посебно карактеристично за урбане средине.

6 До овог закључка су дошли немачко-фински пар научника. и то Мартин Вермер са Хелсиншког универзитета и Штефан Рамшторф из Посдамског института за истраживање климе, и то на основу мерења нивоа и температуре мора у последњих 130 година. Ови подаци су презентирани на Конференцији Уједињених нација о климатским променама одржаној у Копенхагену у децембру 2009. године.

7 Биодиверзитет (биолошка разноврсност) у најширем смислу означава свеобухватну променљивост живота биљака, животиња, гљива и микроорганизама, односно под овим појмом се подразумева разноврсност организама у оквиру врсте, међу врстама и међу екосистемима, и обухвата укупну разноврсност гена, врста и екосистема у локалним, националним, регионалним и глобалним размерама, односно биодиверзитет представља разноврсност живих организама свих екосистема, као и разноликост у оквиру врсте, између врста и њихових животних заједница.

8 З. Чворовић, *Одговор на хемијски акцидент*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999, стр. 12.

Постојање већег броја различитих дефиниција животне средине је управо последица непостојања једне општеприхваћене научне дефиниције, која би на један универзалан и свеобухватан начин одредила садржај овог појма који би био прихватљив за све субјекте међународне заједнице. Међутим, запажа се да између тих дефиниција нема неких суштинских размомилажења по питању битних елемената који опредељују садржај појма животне средине, осим разлика у методолошком приступу и текстуалној формулацији. Без навођења и упуштања у анализу постојећих дефиниција животне средине, за потребе овог рада сасвим одговара дефиниција дата у Закону о заштити животне средине Републике Србије, која гласи: „Животна средина је скуп природних и створених вредности чији комплексни међусобни односи чине окружење, односно простор и услове за живот.“<sup>9</sup> Оно што је суштинско јесте да животна средина управо својим садржајем одражава динамичне односе човека и саме средине која га окружује и својим разноврсним факторима и елементима ствара услове који омогућавају живљење на Земљи. Интензиван техничко-технолошки напредак који се посебно одразио на утицај привредног развоја на угрожавање животне средине и на поремећај еколошке законитости у урбаним срединама, указује на потребу да се „еколошки проблеми, односно проблеми животне средине у граду, морају посматрати као интегрална чињеница са економским, технолошким и социјалним развојем, али и као економска и хумана категорија живота грађана“.<sup>10</sup>

Актуелност екологије је све присутнија у свакидашњем животу, у стручним и научним круговима и на разним скуповима, као и у неким другим областима друштвеног живота. Такве расправе могу да допринесу упознавању са еколошком проблематиком и да утичу на свест грађана о значају заштите и унапређења животне средине. Оснивач екологије као науке је Ернст Хекел који ју је 1868. године дефинисао као економију природе, истраживање тоталних односа организама према органској и неорганској околини и као учење о комплексним међуодносима,<sup>11</sup> односно у свом раду „Општа морфологија организма“ наводи да је екологија збир знања из економије природе која изучава свеукупне узајамне односе живог света и околине која га окружује, како органска тако и неорганска, као и односе у које животиње долазе према другим животињама, као и према биљкама. Екологија представља интердисциплинарну и комплексну науку о најопштијим законитостима и повезаности организама и животне средине, и њен основни задатак као науке је да одговори на питање како да се врши искоришћавање енергије са ограниченим загађивањем, а да се не поремете вредности екосистема.<sup>12</sup> Екологија је наука о животној средини, која с једне стране проучава комплекс битних унутрашњих и спољашњих утицаја, а с друге стране на који начин ови утицаји модификују понашање, просторни размештај и функцију живих бића, односно кружење енергије и материје унутар екосистема<sup>13</sup>. Интересантна је и дефиниција према којој ја екологија наука која проучава односе организама и животних заједница према условима спољашње средине, као и узајамне односе између живих бића и између њихових ценотичких система, пре свега биоценоза и екосистема.<sup>14</sup>

9 Закон о заштити животне средине, *Сл. гласник РС*, бр. 135/2004, 36/2009, 72/2009, 43/11.

10 М. А. Љешевић, *Урбана екологија*, Географски факултет, Београд, 2002, стр. 1.

11 Е. Н. Р. Наескел, професор зоологије на Универзитету у Јени, [wikipedia.org/sr/Ернст\\_Хекел](http://wikipedia.org/sr/Ернст_Хекел).

12 М.М. Саздовска, *Еколошка криминалистика*, График Мак Принт, Скопје, 2007, стр. 23.

13 И. Нађ, *Урбана екологија као интердисциплинарна и примењена научна дисциплина*, објављено у: *Зборник радова*, Природно-математички факултет Нови Сад – Департаман за географију, туризам и хотелијерство, бр. 39/2010, стр. 69.

14 С. Ракићевић-Мирковић, *Еколошки менаџмент*, Београд, 2011, стр. 8.



Анализом наведених и других дефиниција може се констатовати да се екологија бави интегралним изучавањем и међусобним деловањем спољашњих и унутрашњих постојећих фактора и њиховим утицајем на одржавање постојеће вредности екосистема. У свакидашњим комуникацијама, па и у неким стручним радовима, не прави се увек разлика између екологије и заштите животне средине. Наиме, по свом садржају екологија је шири појам од заштите животне средине, пошто заштита животне средине обухвата само један сегмент из шире области којом се бави екологија. Стога, када се разматра проблематика еколошких проблема у урбаним срединама и њиховог утицаја на угрожавање животне средине, онда се имају у виду само они еколошки проблеми којим се угрожава животна средина која је предмет изучавања екологије као науке.

Управо у урбаним срединама, а посебно у градовима где је присутна пренасељеност и где се одвијају све људске потребе и обављају производне, економске, финансијске, политичке, културно-образовне и друге нужне делатности, израженије је угрожавање животне средине, па се урбани еколошки проблеми који се односе на заштиту животне средине не могу парцијално решавати. Урбана средина представља карактеристичан екосистем у којем се преплићу и допуњују животна средина која није производ људске активности, односно коју човек није изменио, са делом животне средине коју је човек изменио, односно успео да загади и деградира. Управо у таквој урбаној средини живи и опстаје човек и у таквој средини се обављају све делатности нужне за опстанак, иако човек наставља са разним видовима угрожавања животне средине који су карактеристични за урбану средину. Човек, нарочито у урбаним срединама, мора да схвати да није он створио животну средину и да је иста постојала пре његовог настанка и да је крајње време да престане да својим деструктивним деловањем негативно утиче на квантитет и квалитет животне средине, и да треба да поштује еколошке законитости и стандарде.

Полазећи од сазнања да је екологија наука која се бави односом живих бића и њихове животне средине као и узајамним односом свих организама у природи, а не само односом биљног и животињског света и околине (екологија биљака и животиња) и односом човека и околине (екологија човека), то указује да су предмет ове науке екосистеми који представљају функционалну целину у оквиру биосфере<sup>15</sup>. Пошто „екосистем представља функционално јединство животне заједнице то је и његово проучавање основни задатак екологије<sup>16</sup>, при чему треба имати на уму чињеницу да, управо због функционалног јединства, промена једног дела екосистема доводи до одговарајућих промена у склопу његове целине, што је посебно карактеристично за привредно развијене урбане целине. Екосистем представља једну еколошку целину која се састоји од животне заједнице и простора у коме се она налази, укључујући и све спољашње услове самог простора, као што су температура, светлост, влажност и др., односно екосистем је динамичка заједница живог света (биоценозе) и станишта (биотопа) који међусобно делују у одређеном простору. Према томе, екосистем представља функционално јединство животне заједнице и њеног станишта, односно живе и неживе природе у одређеном простору, што значи да екологија као наука о екосистему не истражује само његову морфолошку структуру, већ и динамику, тј, функционисање екосистема у коме се дешавају процеси кружења материје и проласка енергије. Код било ког екосистема

<sup>15</sup> Биосфера је онај део Земље у оквиру којег се одвија живот људи, животиња и биљака и горња граница биосфере достиже до око 11км у атмосфери (ваздушни омотача Земље), а доња у литосфери (вањски, каменити и чврсти омотача Земље – земљина кора) преко 3км и у хидросфери (водени слој на Земљи) у дубини чак и преко 10км.

<sup>16</sup> Р. Максимовић, У. Тодорић, *Криминалистика-техника*, Полицијска академија, Београд, 1995, стр. 360.

најважније начело је саморегулација, одржавање броја припадника на оптималном нивоу, контрола улазних (храна, енергија) и излазних (отпадне материје) елемената система. Вештачким смањивањем припадника једне врсте (нпр. због људске активности или природних катастрофа) долази до неприродног повећања припадника друге врсте, што има огромне последице на живот природе.<sup>17</sup>

Дефиниције екологије и екосистема указују и на могући садржај појма урбане екологије. Под урбаном екологијом подразумева се онај део екологије који се бави изучавањем екосистема у урбаним срединама, што подразумева да је урбана екологија дисциплина екологије као јединствене науке. Међутим, присутна су и мишљења према којима је урбана екологија посебна наука, која може да буде и прихватљива, с обзиром на присутне еколошке проблеме у урбаним срединама. Према једном од таквих мишљења урбана екологија је „наука која проучава екосистем у насељеним местима и његову интеракцију са околином, односно наука која проучава интеракцију урбаних система и природе.“<sup>18</sup> Према другом мишљењу, урбана екологија проучава животну средину у урбаним срединама, па стога за свој „предмет и има истраживање оних природних и друштвених (вештачких) елемената који су настали или су се променили у процесу деловања антропогених услова и који утичу на процес потпуне или делимичне модификације предеоних екосистема у (руралне) градске екосистеме формирајући тако мозаичну предеону структуру.“<sup>19</sup> Задатак урбане екологије је истраживање и прогнозирање животне средине градова и сутерисање могућих развојних смерница, уз уважавање економских и друштвених фактора, консултације научних дисциплина који се тиме баве, пошто у току развоја града економски, социјални и технолошки фактори претстављају интегралне елементе, а они су уједно и фактори квалитета живота становништва.<sup>20</sup> Сходно томе, урбана екологија је интердисциплинарна научна дисциплина која обухвата више специјализованих дисциплина (пре свега примењене и емпиријске научне дисциплине), нужних за проучавање сложених односа човека и природе у склопу екосистема, а што је све присутније интензивним развојем урбане средине.

### 3. Урбани еколошки проблеми и утицај урбане средине на угрожавање животне средине

Еколошки проблеми у урбаним срединама доста су бројни, и оно што забрињава је-сте њихово интензивније испољавање са израженијим последицама по екосистем, будући да сваки екосистем има одређене границе толеранције како у погледу загађивања и деградације, тако и у односу на коришћење природних ресурса. Управо непоштовање тих граница и прекомерно коришћење природних ресурса у оквиру екосистема изазива одређене еколошке проблеме са одговарајућим последицама по животну средину уопште, па и у урбаним срединама.

Присутна је појава концентрације становништва, стамбених и пословних објеката, радне снаге и одређених функција у урбаним срединама с једне, и рапидни друштвено-

<sup>17</sup> *Ibidem*, стр. 360-361.

<sup>18</sup> <https://edindelic.files.wordpress.com/2012/03/zastitaokolisaurbanesredine-1.pdf>, (19. март 2014)

<sup>19</sup> И. Нађ, *opus citatum*, стр. 69.

<sup>20</sup> М. А. Љешевић, *opus citatum*, стр. 83.

економски развој и урбанизација који су довели до промене намене одређених површина и проширења постојећих и настајање нових урбаних средина, с друге стране. Све то указује на присутну појаву ширења урбаних средина које такође мора пратити и развој свих делатности који су нужне за опстанак нових урбаних делова, а пре свега енергетика, индустрија, саобраћај и урбана инфраструктура, што представља урбане еколошке проблеме који значајно утичу на угрожавање животне средине. Многи су узроци еколошких проблема у урбаним срединама, и обично се истичу „увешани раскол између пораста потрошње и смањења ресурса, измењени однос између људског друштва и природне средине, интернационализација капитала, неконтролисана технолошки развој“, а међу узроцима настанка бројних еколошких проблема посебно се истиче „проблем урбанизације, под којим се подразумева пораст градова и увећање учешћа броја становника градова у укупном броју становника“.<sup>21</sup>

Еколошки урбани проблеми присутни су у свим урбаним срединама, не само у националним, већ и у међународним оквирима, само што се испољавају у различитом обиму и интензитету, па представљају глобалну опасност по животну средину, чему посебно доприносе рупе на озонском омотачу, ефекат стаклене баште и киселе кише. Глобализацији еколошких урбаних проблема доприноси и загађивање ваздуха, вода и земљишта загађујућим и отпадним материјама које прелазе из једне у другу земљу, што указује да се никаквим границама и баријерама не може зауставити ширење и преносење загађујућих супстанци које угрожавају животну средину.<sup>22</sup>

Чињеница је да су данас присутни разноврсни еколошки проблеми у урбаним срединама који утичу на загађивање и деградацију животне средине, па их је немогуће све навести у оваквом раду. Може се слободно констатовати да је данас угрожавање животне средине у урбаним срединама све израженије и да не представља проблем само на локалном нивоу. Који ће се еколошки проблеми појавити и какав ће утицај урбане средине да буде на угрожавање животне средине, поред осталог, зависи од географског положаја, геолошке и морфолошке ситуације, односно територије која и представља геопростор и који обухвата становништво, земљиште, воду, ваздух, флору и фауну и све оне вредности које је човек својим радом створио, као и неизмењену природу и оне природне вредности које је човек изменио или чак и уништио у одређеној урбаној средини. Географски положај одређене урбане средине одређује њен положај према другим урбаним срединама у земљи и појединим урбаним срединама у суседним земљама, па у одређеним ситуацијама може да се испољи као еколошки проблем који значајно утиче на загађивање и деградацију појединих ресурса природе. Територија, по свом пространству и карактеристикама, различита је за сваку урбану средину и у зависности од природних ресурса, инфраструктуре и других делатности које се на том простору одвијају може да ствара одређене еколошке проблеме чији утицај може негативно да се одрази по животну средину. За територију која спада у геотектонску сферу карактеристична је периодична појава земљотреса која за последицу може да има губитак људских живота, материјалну штету, уништење флоре, фауне, загађивање воде, ваздуха, градског земљишта и зеленила. Поред сеизмичких еколошких проблема, у домену природних катастрофа, као урбани еколошки проблеми могу да се појаве и клизишта у ужим или ширим размерама, која такође, у одређеној мери, угрожавају животну средину. Клима је саставни елемент природе, и у зависности која врсте климе

<sup>21</sup> *Ibidem*, стр. 3.

<sup>22</sup> М. Бошковић, Д. Бошковић, *Еколошки криминалитет*, Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2010, стр. 15.

је заступљена у одређеним урбаним срединама, може да представља извор еколошких проблема од утицаја на угрожавање појединих елемената ресурса животне средине. У зависности од врсте климе, могу да буду присутне разне елементарне непогоде у виду циклона, јаких киша, поплава, олујних ветрова, магле, суше, екстремних температура, цунамија, залеђивања, отопљавање ледника и сл., што свакако оставља негативне последице по животну средину у таквим урбаним срединама.

Урбанизација и просторно планирање представљају актуелан проблем у урбаним срединама и с аспекта деградације животне средине посебно се испољава у промени намене пољопривредног у грађевинско земљиште и то у значајним комплексима, што свакако има негативан ефекат по животну средину. „Урбанизација носи привредну експанзију, прекомерно искоришћавање природних ресурса, што све заједно резултира загађењем простора на коме популација живи.“<sup>23</sup> Експлоатација природних богатстава, као што су нпр. угљ, руде, нафта, минералне воде и др., може имати за последицу слабање терена у урбаним срединама, што може изазвати клизање терена, поплаве и нестабилност стамбених објеката, нарочито ако се налазе у близини места експлоатације. Енергетика, развијена индустрија и саобраћај (друмски, водени, железнички, ваздушни) с аспекта угрожавања животне средине представљају посебан проблем у урбаним срединама, јер загађују ваздух, воде (површинске, подземне, минералне) и земљиште и деструктивно делују на шуме и друго зеленило (паркови, скверови, травњаци и др.), што се такође негативно одражава на здравље становништва и на животињски и биљни свет. Управо као последица одређених делатности у урбаним срединама, а посебно од енергетике, индустрије и саобраћаја, долази до ослобађања разних загађујућих материја које штетно делују по здравље човека и животну средину, утичући на одређене климатске промене, промене у квалитету воде и ваздуха, зелених површина и сл.

Урбани еколошки проблеми присутни су и у домену сакупљања, транспорта и одлагања отпада и регулисања отпадних вода, јер у значајном обиму могу да утичу на загађивање и деградирање животне средине. Одређене комуналне делатности, као што су одржавање чистоће, зеленила, уличног осветлења и снабдевање пијаћом водом, грејањем и гасом, у многим урбаним срединама појављују се као еколошки проблеми на чијем разрешењу раде надлежне службе, како би се умањио њихов утицај на угрожавање животне средине. Бука у склопу животне средине свакако представља еколошки проблем, посебно у већим и развијенијим урбаним срединама, тако што штетно делује на здравље становништва, било да се испољава кроз стрес, неурозу, оштећење слуха или омета нормално и квалитетно обављање одређених послова. Интензиван индустријски развој и неадекватна урбанизација у знатној мери угрожавају животну средину, загађују и деградирају њене основне елементе, што опет зависи посебно од локације и развијености сваке урбане средине, али и од предузетих мера од стране надлежних субјеката на заштити и унапређењу животне средине у урбаним срединама.

Урбане средине у Србији су карактеристичне по разноврсности еколошких проблема који на одговарајуће начине утичу на загађивање и деградацију животне средине, не само у тим срединама, него и на ширем простору. Национална стратегија одрживог развоја Републике Србије<sup>24</sup> указује на многе еколошке проблеме од којих се многи испољавају и као ризици по животну средину и од којих је највећи број карактеристичан за урбану средину. Стога је и логично што се ови проблеми не издвајају из групе претходно наведених проблема својствених за урбану средину. Стратегија прво истиче

23 А. Љуштина, *opus citatum*, стр. 91.

24 Сл. гласник РС, бр. 57/2008.

проблеме везане за климатске промене и заштиту озонског омотача, иако Србија не производи супстанце које оштећују озонски омотач, а увоз таквих и сличних супстанци је под контролом. Неадекватно поступање са отпадом је један од најозбиљнијих проблема у заштити животне средине, који је посебно изражен у урбаним срединама. Хемикалије, тј. хемијска индустрија има значајну улогу у укупној индустриској производњи и значајан је еколошки проблем у урбаним срединама у којима је лоцирана. Техничко-технолошки удеси и јонизујуће и нејонизујуће зрачење као еколошки проблеми су посебно изражени у оним урбаним срединама које послују са опасним материјама и средствима и материјама које производе такво зрачење. Бука у животној средини је стално присутан еколошки проблем у урбаним срединама, а наводе се и други проблеми који могу да угрозе животну средину, као што су поплаве, клизишта, пожари и земљотреси. Стратегија посебно разматра еколошке проблеме у економском сектору и њихов утицај на животну средину (енергетика, индустрија, рударство, саобраћај и др.) што је такође и проблем урбане средине у којој се налазе таква постројења и погони и у којој је развијен саобраћај.

Комплетан урбани развој мора водити рачуна о животној средини и веома је битно да се постигне задовољавајући степен уравнотежености између привредног развоја и других урбаних делатности с једне, и заштите животне средине, с друге стране, чиме би се елиминисали многи еколошки проблеми и умањило негативно дејство урбане средине на угрожавање животне средине. Овакав однос доводи до усклађивања политичких и економских циљева са интересима заштите животне средине, уз поштовање еколошких норми и стандарда и концепта одрживог развоја.

Одрживи развој подразумева израду модела који на квалитетан начин задовољавају друштвено-економске потребе и интересе грађана, а истовремено уклањају или знатно смањују утицаје који прете или штете животној средини и природним ресурсима.<sup>25</sup> Национална стратегија одрживог развоја Србије, чији је пети део посвећен питањима заштите животне средине и очувања природних ресурса у Републици Србији, као и утицајима економског развоја на животну средину, одређује циљ одрживог развоја који се састоји у уравнотежењу три кључна фактора, тј. три стуба одрживог развоја: одрживи развој економије, привреде и технологије, одрживи развој друштва на бази социјалне равнотеже и заштиту животне средине уз рационално располагање природним ресурсима. Истовремено, циљ Стратегије је да споји та три стуба у целину коју ће подржавати одговарајуће институције, што би свакако требало да допринесе превазилажењу супротстављених интереса и постојећих урбаних еколошких проблема, а самим тим и смањењу негативног утицаја урбане средине на загађивање и деградацију животне средине. Национални програм заштите животне средине<sup>26</sup> посвећује пажњу многим еколошким проблемима, а у склопу тога има и за циљ да одговори на питање са којим проблемима заштите животне средине се суочавамо и зашто, што обухвата и еколошке проблеме у урбаној средини и мере на њиховом превазилажењу. Поред осталих, овај програм садржи и начело одрживог развоја<sup>27</sup> под којим се подразумева задовољење потреба садашњегенерације без угрожавања потреба будућих генерација за живот у оквиру капацитета животне средине, с тим да се на принципима економич-

<sup>25</sup> Национална стратегија одрживог развоја, *Сл. гласник РС*, бр. 57/2008, стр. 2.

<sup>26</sup> *Сл. гласник РС*, бр. 12/2010.

<sup>27</sup> Ово начело је дефинисано на Конференцији Уједињених нација одржаној у Рио де Жанеиру 1992. године.

ности и разумности користе природне и створене вредности, с циљем да се сачува и унапреди квалитет животне средине за садашње и будуће генерације.

Питање заштите животне средине је последњих деценија постало веома значајно питање за многе државе, као и део свакодневних многобројних јавних расправа. У великом броју држава су формирана посебна министарства, с тим што су присутне и многобројне независне агенције које се баве заштитом животне средине, а постоји и велики број одређених друштвених интересних група које се баве питањима у вези са животном средином.<sup>28</sup>

Чињеница је да је животна средина изложена разним видовима загађивања и деградације, па је сасвим логично да се предузимају и одговарајуће мере у циљу њене заштите, тако да постоји нормирани систем заштите животне средине који садржи мере, услове и инструменте за одрживо управљање, очување природне равнотеже, целовитости, разноврсности и квалитета природних вредности и услова за опстанак свих живих бића на Земљи, као и за спречавање, контролу, смањивање и санацију свих облика загађивања животне средине.

#### 4. Закључак

Чињеница је да су урбани развој, еколошки урбани проблеми и заштита животне средине међусобно узрочно-последично повезани и да постају све сложенији, нарочито у развијеним урбаним срединама, чему посебно доприносе развој, промене и кризе у друштвено-економским и политичким односима. Такве промене су и резултирале наглом урбанизацијом, неодговарајућим просторним планирањем, пренасељеношћу појединих урбаних средина, уз стални развој индустрије, енергетике, саобраћаја и других урбаних делатности, што је директно утицало на појачано угрожавање животне средине у урбаним срединама. Животна средина, нарочито у неким урбаним срединама, је угрожена до те мере да може да наруши еколошку равнотежу у склопу екосистема, али и да се негативно одрази по здравље и живот људи и других живих бића.

Са индустријским развојем, техничко-технолошким развојем и појавом нових енергетских извора, за човечанство су се појавили многи еколошки проблеми, међу којима се најзначајнији испољавају у дилеми како искористити нове изуме, а да не дође до угрожавања животне средине изнад границе толеранције. Човек је тај основни субјект који својим изумима и радом унапређује развој друштва и доводи до високог стандарда, али с друге стране запоставља животну средину, тако да се данас друштво сусреће све више са многим сложеним еколошким проблемима. На сва загађивања и деградацију од стране човека природа одговара, тако да су климатске промене (озонске рупе, поплаве, земљотреси, нагле промене температуре и сл.) директан одговор природе на људско неодговорно понашање према њој. Стални технички и технолошки развој и напредак човечанства ни у ком случају не треба да се плаћа ценом у виду загађивања и деградације животне средине у урбаним и у другим срединама. Стога је потребно да се у склопу стратегије одрживог развоја изгради систем усклађивања и уравнотежености економских и политичких интереса, с једне стране, и потребе заштите животне средине, с друге стране. На данашњем степену друштеног развоја није могуће искљу-

---

28 J. Holder, M. Lee, *Environmental Protection Law and Policy: Text and Materials*, Cambridge University Press; 2 editions, Cambridge, 2007, стр. 1.

чити присуство разних технологија и техничког напретка уопште. Стога је потребно ускладити технолошки развој са адекватним мерама заштите животне средине, те тако елиминисати или умањити дејство извора загађивања, а не покушавати да се накнадно разним техничким могућностима ублажи интензитет угрожавања. У том контексту, нова научна и техничка достигнућа морају се користити за добробит друштва, и то уз поштовање еколошких норми и стандарда, јер би у супротном, тј. кочењем њихове примене, дошло до заустављања друштвеног развоја.

Садашња ситуација у домену угрожавања и заштите животне средине у урбаним срединама указује да све мере које су предузете у циљу заштите и унапређења животне средине нису дале очекиване резултате и да су нужни нови напори свих надлежних субјеката како би се створили повољнији услови за ефикаснију заштиту животне средине у урбаним срединама. Потребно је сагледати и анализирати све присутне еколошке проблеме, поштовати стратегију управљања животном средином у новонасталим урбаним условима и усмерити делатност ка реализацији одрживог развоја сваке урбане средине. То све указује на потребу постојања и правилног функционисања еколошког менаџмента као система управљања животном средином, који треба да садржи све оне делатности које су у вези са животном средином, односно које имају одређени утицај на животну средину.

## Литература

1. Бошковић, М., Бошковић, Д; *Еколошки криминалитет*, Факултет за безбедност и заштиту, Бања Лука, 2010.
2. Чворовић, З; *Одговор на хемијски акцидент*, Задужбина Андрејевић, Београд, 1999.
3. Филиповић, Д; *Моделовање загађивање животне средине градова- мониторинг и заштита*, Задужбина Андрејевић, Београд, 2000.
4. Holder, J., Lee M; *Environmental Protection Law and Policy: Text and Materials*, Cambridge University Press; 2 editions, Cambridge, 2007.
5. Љешевић, А. М; *Урбана екологија*, Географски факултет, Београд, 2002.
6. Љуштина, А; *Еколошка безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
7. Максимовић, Р., Тодорић, У; *Криминалистика-техника*, Полицијска академија, Београд, 1995.
8. McDonnell, M. J., Hahs, A. K., Breuste, J. H; *Ecology of Cities and Towns – a Comparative Approach*, Cambridge University Press, 2009.
9. Нађ, И; *Урбана екологија као интердисциплинарна и примењена научна дисциплина*, Зборник радова, Природно-математички факултет Нови Сад – Департман за географију, туризам и хотелијерство, бр 39/2010, стр. 69.
10. *Национална стратегија одрживог развоја*, Службени гласник РС, бр. 57/2008.
11. *Национални програм заштите животне средине*, Службени гласник РС, бр. 12/2010.
12. Ракићевић-Мирковић, С; *Еколошки менаџмент*, Београд, 2011.

13. Саздовска, М.М; *Еколошка криминалистика*, График Мак Принт, Скопје, 2007.
14. Smith, G; *Deliberative Democracy and the Enviroment*, Routledge, Abingdon, 2003.
15. White, R; Environmental Crime in Global Context: Exploring the Theoretical and Empirical Complexities, *Current Issues in Criminal Justice*, vol. 16, no. 3/2005. стр. 271-285.



# АНАЛИЗА ГЕОПРОСТОРНЕ И ВРЕМЕНСКЕ ДИСТРИБУЦИЈЕ КЛИМАТСКИХ КАТАСТРОФА<sup>1</sup>

Владимир М. Цветковић

*Криминалистичко-полицијска академија, Београд*

**Сажетак:** Климатске катастрофе у које спадају суше, екстремне температуре и шумски пожари, сваким даном све више угрожавају безбедност људи и њихове имовине. Као такве, почињу све више привлачити пажњу истраживача из области ванредних ситуација који их желе боље спознати. Сходно томе, истраживање је предузето са циљем утврђивања геопросторне и временске дистрибуције климатских катастрофа у светском геопростору у периоду од 1900. до 2013. године. Имајући у виду да се ради о масовној појави која се састоји из мноштва јединица, најпрепоручљивији научни метод за доношење закључака о климатским катастрофама јесте статистичка метода. При томе, само статистичко истраживање је спроведено на тај начин што су у првом кораку преузети необрађени подаци о свим природним катастрофама (25.552) у виду „Excel” фајла из међународне базе података о катастрофама (CRED) у Бриселу, а затим су анализирани у програму за статистичку обраду података SPSS. У оквиру геопросторне дистрибуције анализиран је укупан број и последице климатских катастрофа по континентима. По истом принципу, у оквиру временске анализе разматрана је дистрибуција укупног броја и последица климатских катастрофа на годишњем, месечном и дневном нивоу. Статистички резултати анализе недвосмислено указују да је број климатских катастрофа у порасту, са својим забележеним максимумом у периоду од 2000. до 2013. године. Затим, на основу резултата се закључује да се највећи број суша догодио у Африци, екстремних температура у Европи и шумских пожара у Америци. Супротно томе, најмање суша и екстремних температура догодило се у Океанији, а шумских пожара у Африци. Не може се рећи да је међународна база података о природним катастрофама обухватила апсолутно све догађаје у свету, имајући у виду да је настала захваљујући достављеним националним извештајима о природним катастрофама у периоду од 1900. до 2013. године. Дакле, питање које се намеће је да ли је већина неразвијених држава доставила своје извештаје.

<sup>1</sup> Рад представља резултат реализације научноистраживачког пројекта под називом „Национална безбедност Републике Србије и безбедносне интеграције”. Пројекат се реализује на основу одлуке Наставно-научног већа Академије 18 бр. 662/1 од 29.11.2011, а одобрен је од стране Министарства унутрашњих послова Републике Србије актом 01 бр. 2080/2011-2 од 28.02.2011. године.

Имајући у виду тренд пораста броја и озбиљности природних катастрофа у светском геопростору, резултати истраживања представљају добар аргумент у покретању озбиљних реформи система заштите и спасавања од природних катастрофа у државама широм света. Резултати истраживања утичу на подизање нивоа свести код грађана о озбиљности последица климатских катастрофа по људе, животну средину и њихову имовину. У домаћој литератури не постоје научни радови који на овај начин приступају анализи климатских катастрофа. Добијени резултати су оригинални имајући у виду коришћени научни метод за анализу података добијених из Центра за истраживање катастрофа у Бриселу.

**Кључне речи:** безбедност, ванредне ситуације, природне катастрофе, статистичка анализа, климатске катастрофе.

## 1. Увод

Природне катастрофе представљају: „догађај, усредсређен (концентрисан) у времену и простору који наноси озбиљне губитке члановима једног друштва и материјалним вредностима, у којем друштво или његов мањи део подноси озбиљне опасности реметићи друштвене структуре, као и поједине њихове основне функције превенције“.<sup>2</sup> При томе, може се рећи да не постоје договорени оквири који прилично јасно дефинишу прагове (нивое) који када се достигну, може се рећи да је то катастрофа. Међутим, истраживачи природних опасности су учинили доста напора и покушаја да квантификују утицаје катастрофа у терминима број погинулих, повређених или обима материјалне штете.

Ипак, расветљавање сложене феноменологије природних катастрофа захтева њихово емпиријско истраживање и научно праћење. Значајан научни извор су међународне базе података о природним катастрофама. Од 1998. године Центар за истраживање епидемиологије катастрофа (*CRED – Centre for Research on the Epidemiology of Disasters*) ажурира базу података о катастрофама. У бази података региструју се природне катастрофе, само ако задовољавају следеће услове: да су изазвале смртне последице код 10 људи, да је 100 или више људи претрпело последице по здравље, да је проглашена ванредна ситуација (у појединим земљама ванредно стање), да је упућен позив за помоћ међународним организацијама или државама.<sup>3</sup>

Поред наведене базе, подаци о утицају катастрофа се такође прикупљају и од стране осигуравајћих кућа. На пример, база података о природним катастрофама Минхенске осигуравајуће куће (*MunichRe – Munich Reinsurance Company*) *NatCatSERVICE* садржи више од 28.000 уноса о материјалним и људским губицима широм света изазваних катастрофама. Сличну базу података, названу СИГМА води Швајцарска осигуравајућа кућа (*SwissRe – Swiss Reinsurance Company*). Међутим њихови подаци нису јавно доступни. Надаље, Азијски центар за смањење ризика од катастрофа (*ADRC – Asian Disaster Reduction Center*) покренуо је нову базу података о природним катастрофама,

<sup>2</sup> L. Davis, *Natural Disasters*, New York, 2008, стр. 54.

<sup>3</sup> Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (2003), “EM-DAT: the OFDA/CRED International Disaster Database”, приступљено 05.06.2013. године у 15,00 часова.

названу „Glajdnumber. Специфичност такве базе је у томе што свака катастрофа добија јединствени идентификатор и број тзв. релевантних карактеристика.<sup>4</sup>

За разумевање геопросторне и временске расподеле климатских катастрофа важно је знати основне квалитативне и квантитативне показатеље природних катастрофа на глобалном нивоу и у дужем временском периоду. У периоду од 1900. до 2013. године догодиле су се 25.552 природне катастрофе, при чему је највише било хидролошких (9557), па метеоролошких (7149), геофизичких (3037), климатских (2989) и биолошких (2820) катастрофа (Табела 1).<sup>5</sup>

Табела 1: Преглед светских природних катастрофа у периоду од 1900. до 2013. године.

Врста природне катастрофе	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета (\$)
<b>Метеоролошке</b>	7149	2766859	2641153	1742924832	105054916	1850620901	1872273246
<b>Геофизичке</b>	3037	5331007	5177147	309279694	45930226	360387067	1522543792
<b>Хидролошке</b>	9557	13987140	2655118	6891172180	185223183	7079050481	1200003042
<b>Биолошке</b>	2820	19152311	968153	90325323	0	91293476	460264
<b>Климатске</b>	2989	23772449	3779656	4532945549	903962	4537629167	471765608
<b>Укупно</b>	25552	65009766	15221227	13566647578	337112287	13918981092	5067045952

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

На годишњем нивоу се догађало 90, месечно 7.5 и дневно 0.25 атмосферских ванредних ситуација. Генерално посматрано, атмосферске катастрофе су најзаступљеније (Табела 2).<sup>6</sup>

Табела 2: Преглед природних катастрофа у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по годишњој, месечној и дневној дистрибуцији.

Врста природне катастрофе	Годишње	Месечно	Дневно
Атмосферске	90	7.5	0.25
Геофизичке	27	2	0.07
Хидролошке	85	7	0.6
Биолошке	24	2	0.06
<b>Укупно</b>	<b>226</b>	<b>18.5</b>	<b>0.98</b>

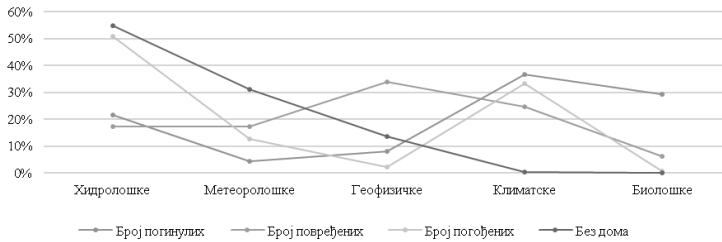
Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

4 На локалном нивоу подаци о катастрофама се прикупљају од стране иницијативних невладиних организација, које се називају „LaRed“. Иницијално су настале у Латинској Америци али су касније рашириле и на друге регионе. Развиле су алат „DesInventar“ (2010), који дозвољава локалним властима, заједницама и невладиним организацијама да прикупљају податке на локалном нивоу. Недавно је база података постала доступна на интернету. P. Bimal, *Environmental Hazards and Disasters Contexts, Perspectives and Management*, Kansas, 2011, стр. 101.

5 V. Cvetković; S. Mijalković, Spatial and Temporal Distribution of Geophysical Disasters, *Journal of the Geographical Institute „Јован Свјици“* 63/3, Belgrade, 2013, стр. 346; В. Цветковић; Б. Милојковић; Д. Стојковић, Анализа геопросторне и временске дистрибуције земљотреса као природних катастрофа, *Војно дело*, LXVI, лето/2014, 167.

6 В. Цветковић; Заштита критичне инфраструктуре од последица природних катастрофа, објављено у: Седма међународна знавствено-стручна конференција „Дани кризног управљања“, Велика Горица, Хрватска, 2014, стр. 1284.

Процентуално посматрано, од укупног број природних катастрофа, услед последица климатских катастрофа, 24,83% је погођено, 36.57% је погинуло и 33,41% је повређено (Графикон 1).<sup>7</sup>



Графикон 1: Заступљеност последица природних катастрофа по људе у периоду од 1900. до 2013. године.

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Последњих деценија није евидентан само тренд повећања броја климатских катастрофа, него је присутно и повећање њихове деструктивности.<sup>8</sup> Такве врсте догађаја имају велики и трагични утицај по друштво, нарушавају уобичајене начине живота, ометају економске, културне, а понекад и политичке услове живота и успоравају развој заједнице и захтевају предузимање посебних мера од стране интервентно-спасилачких служби у ванредним ситуацијама.<sup>9</sup> При томе, у ванредним ситуацијама изазваним климатским катастрофама, неопходно је применити систем управљања (*ICS – incident command system*) који представља системску алатку помоћу које се врше руковођење и командовање, контрола и координација интервентно-спасилачких служби.<sup>10</sup>

Сходно томе, веома је значајно сагледати њихову учесталост догађања из аспекта геопросторне и временске дистрибуције са освртом на потребу адекватног одговора друштва на ту врсту природне катастрофе. Такође, геопросторна анализа се може искористити као један од елемената у геотопографском материјалу који чини основу геотопографског обезбеђења и представља основни извор података о геопростору.<sup>11</sup>

## 2. Методологија

Истраживање је спроведено на основу материјала Центра за истраживање епидемиологија катастрофа (*CRED*). Реализовано је на тај начин што су у првом кораку необрађени подаци у виду „Excel“ фајла са регистрованим 25.552 догађаја преузети из центра ([www.emdat.be](http://www.emdat.be)). Након тога, подаци су обрађени програмом за статистичку об-

7 V. Cvetković, Spatial and temporal distribution of floods like natural emergency situations, in: International Scientific Conference Archibald Reiss Days (стр. 371-389), The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2014, стр. 373.

8 S. Mijalković; V. Cvetković, Vulnerability of Critical Infrastructure by Natural Disasters, National Critical Infrastructure Protection, Regional Perspective, Belgrade, 2013, стр. 91.

9 В. Цветковић, *Интервентно-спасилачке службе у ванредним ситуацијама*, Београд, 2013, стр. 9.

10 Д. Млађан; В. Цветковић; М. Величковић, Систем управљања у ванредним ситуацијама у Сједињеним Америчким Државама, Војно дело, пролеће/2012, Београд, стр. 91.

11 Б. Милојковић, Савремени геотопографски материјали за потребе полиције – карактеристике и начин коришћења, Безбедност, 4/2007, Београд, стр.108.

раду података „IBM SPSS advanced statistics 20.0“, израчунате су фреквенције и проценти разматраних варијабла, израђене су табеле и графикони, који су додатно обрађени у „MS Word 2013“.

Резултати обраде квантитативних података су приказани текстуално, табеларно и графички у виду картографске визуелизације методом тематског картирања – запреминског картограма. Значења појединих термина који су коришћени у раду су: број погинулих – број људи којима је потврђена смрт и број несталих, очигледно мртвих људи; број повређених – број људи који пате од психичких повреда, траума или захтевају тренутну медицинску помоћ; број погођених – број људи који захтева моменталну помоћ током и после катастрофе, укључује размештене или евакуисане људе; без дома – број људи којима је потребан хитан смештај јер су остали без свога дома; укупно погођени – збирни преглед повређених, бескућника и погођених; укупна материјална штета – глобална слика економског утицаја климатских катастрофа, дата у америчким доларима.

### 3. Анализа геопросторне дистрибуције климатских катастрофа

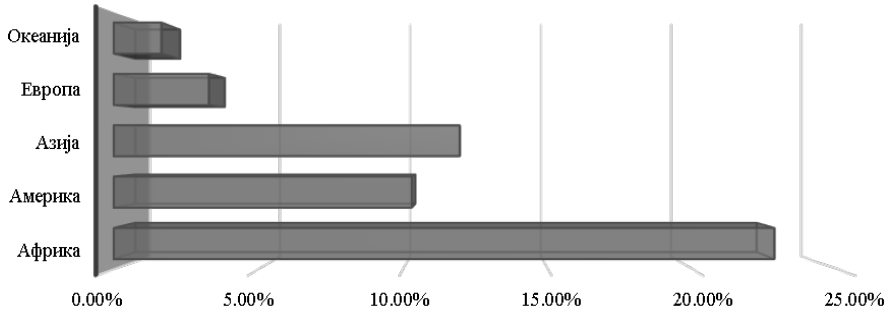
#### 3.1. Анализа геопросторне дистрибуције суша као климатских катастрофа

На основу прикупљених и обрађених података о геопросторном размештају из наведене базе може се рећи да се највише суша у периоду од 1900. до 2013. године догодило у Африци – 583, а најмање у Океанији – 42. Имајући у виду све континенте, по броју суша на првом месту је Африка, па Азија, Америка, Европа и на крају Океанија (Табела 3).

Табела 3: Преглед укупног броја и последица суша по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по континенту.

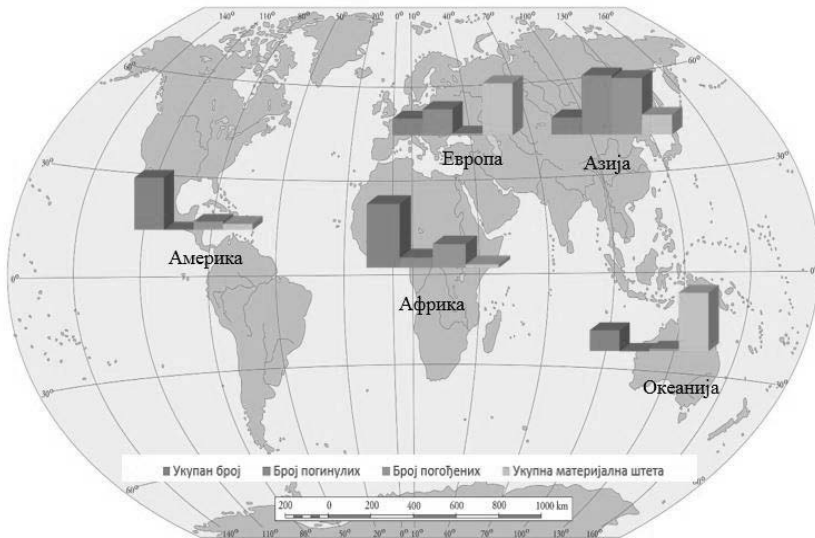
Континент	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета (\$)
Африка	583	1694286	0	728889598	0	728889598	5841186
Азија	305	19326778	0	3415632058	40000	3415672058	69044730
Америка	263	154	0	138834452	0	138834452	100742278
Европа	84	2400004	0	30977538	0	30977538	50962618
Океанија	42	1320	0	16061654	0	16061654	23006000
Укупно	1277	23422542	0	4330395300	40000	4330435300	249596812

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database



Графикон 2: Процентуални преглед укупног броја суша у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по континенту

Извор података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

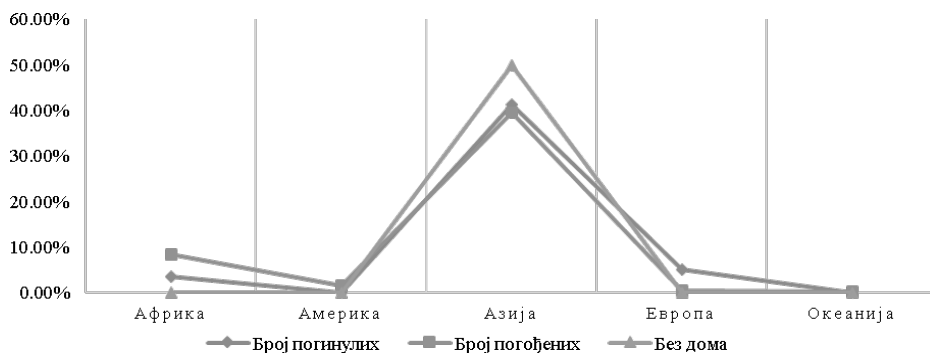


Слика 1: Картографски приказ укупног броја и последица суша у свету за период од 1900. до 2013. године

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database)

Посматрано из аспекта последица које суше причињавају људима и њиховој имовини широм света, на основу графикана је јасно да је највише погинулих (41.26%), погођених (39.44%) и људи без дома (50%) остало у Азији, док је са друге стране било свега најмање у Океанији (Графикон 2 и Слика 1).

Процентуално посматрано, у периоду од 1900. до 2013. године, у Африци је било 22.83%, Азији 11.94%, Америци 10.30%, Европи 3.29% и Океанији 1.64% суша. Дакле, уколико се узме у обзир просечна вредност догађања суша, може се закључити да се у Африци догађају изнад просека, у поређењу са Европом и Океанијом где је тај број испод просека (Графикон 2).



Графикон 3: Процентуални преглед последица суша по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по континентима

Извор података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Посматрано из аспекта последица које суше причињавају људима и њиховој имовини широм света, на основу графикона је јасно да је највише погинулих (41.26%), погођених (39.44%) и људи без дома (50%) остало у Азији. Док је са друге стране било свега најмање у Океанији (Графикон 3).

### 3.2. Анализа геопросторне дистрибуције екстремних температура као климатских катастрофа

Посматрано по броју екстремних температура по континентима, највише таквих катастрофа у периоду од 1900. до 2013. године, било је у Европи – 439, а најмање у Океанији – 12. Имајући у виду све континенте, по броју екстремних температура на првом месту је Европа, па Азија, Америка, Африка, и на крају Океанија (Табела 4).

Табела 4: Преглед укупног броја и последица екстремних температура по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по континенту

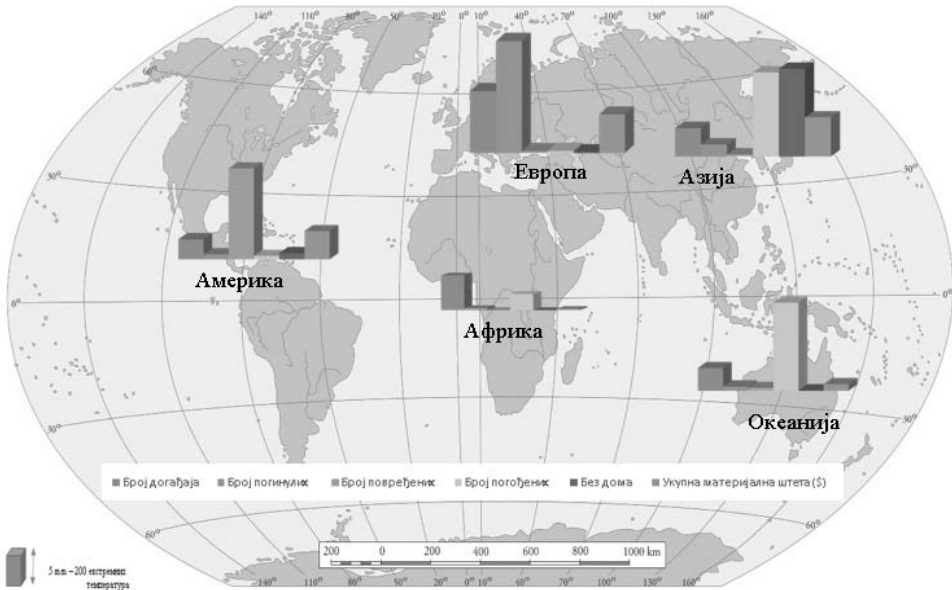
Континент	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета (\$)
Африка	22	454	210	2015000	0	2015210	95618
Америка	206	17894	3649796	6865500	32000	10547296	34529700
Азија	291	43163	68788	170379476	466000	170914264	47654666
Европа	439	280349	44562	2564504	2680	2611746	32374702
Океанија	12	740	5568	9200000	0	9205568	400000
Укупно	970	342600	3768924	191024480	500680	195294084	115054686

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database



Графикон 4: Процентуални преглед укупног броја екстремних температура у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по континентима

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

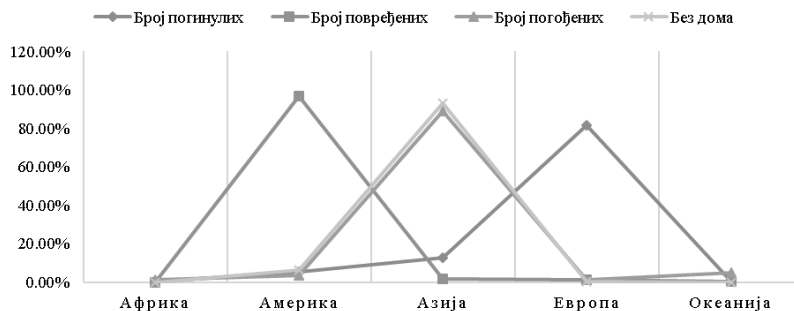


Слика 2: Тематска карта укупног броја и последица екстремних температура у свету за период од 1900 до 2013. године.

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Посматрано по континентима, највећи број екстремних температура се догодио у Европи (45%), затим следе Азија (30%), Америка (21%), Африка (3%), и на крају Океанија (1%) (Графикон 4 и Слика 1).





Графикон 5: Процентуални преглед последица екстремних температура по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по континентима

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Од последица екстремних температура, у односу на континенте, највише погинулих (45.26%) било је у Европи а најмање (1.24%) у Океанији. Највише повређених (96.84%) било је у Америци а најмање (0.15%) у Океанији. Највише погођених (89.19%) било је у Азији и најмање (1.34%) у Европи. Без дома, највише људи (93.07%) је остало у Азији а најмање (0.54%) у Европи (Графикон 3).

### 3.3. Анализа геопросторне дистрибуције шумских пожара као климатских катастрофа

Посматрано по броју шумских пожара по континентима, највише таквих катастрофа у периоду од 1900. до 2013. године, било је у Америци 262, а најмање у Африци 54. Имајући у виду све континенте, по броју шумских пожара на првом месту је Америка, па Европа, Азија, Океанија, и на крају Африка (Табела 5).

Табела 5: Преглед укупног броја и последица шумских пожара по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по континенту

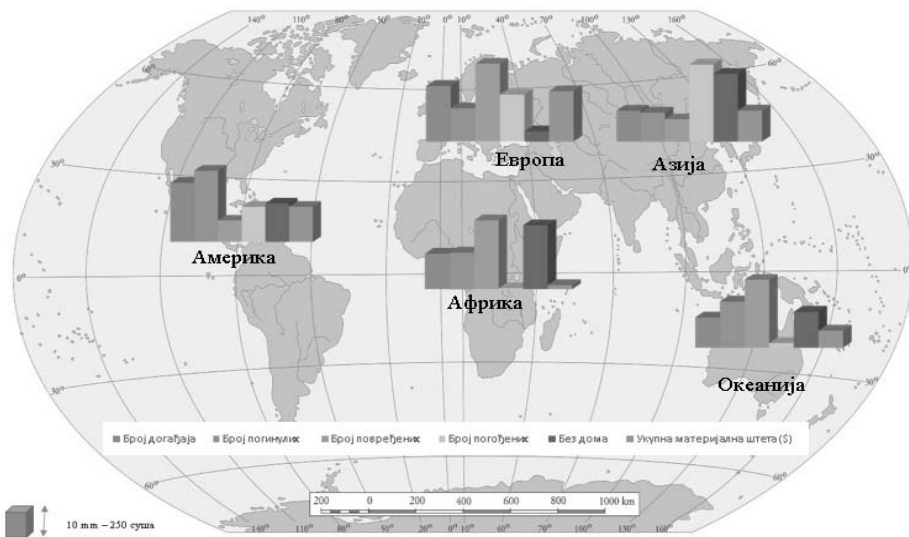
Континент	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета (\$)
<b>Африка</b>	54	548	1516	18570	47658	67744	880000
<b>Америка</b>	262	3105	1372	2409871	83386	2494629	51435800
<b>Азија</b>	164	1512	1716	6373404	176570	6551690	23807000
<b>Европа</b>	196	1150	3978	2569916	17306	2591200	25637622
<b>Океанија</b>	66	992	2150	154008	38362	194520	5353688
<b>Укупно</b>	742	7307	10732	11525769	363282	11899783	107114110

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database



Графикон 6: Процентуални преглед укупног броја шумских пожара у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по континентима

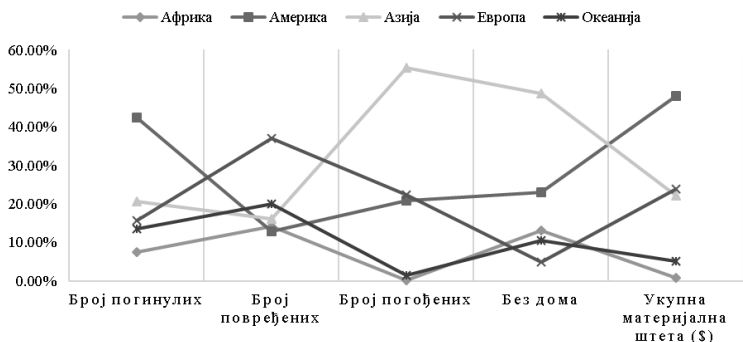
Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database



Слика 3: Тематска карта укупног броја и последица шумских пожара у свету за период од 1900 до 2013. године

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Посматрано по континентима, највећи број шумских пожара се догодио у Америци (35 %), затим следе Европа (27 %), Азија (22 %), Океанија (9 %), и на крају Африка (7 %) (Графикон 6 и Слика 3).



Графикон 7: Процентуални преглед последица шумских пожара по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по континентима

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Од последица шумских пожара, у односу на континенте, највише погинулих било је у Америци (42,49 %), затим у Азији (20,69 %), у Европи (15,74 %), Океанији (13,58 %), а најмање у Африци (7,50 %). Највише повређених било је у Европи (37,07 %), Океанији (20,03 %), Азији (15,99 %), Африци (14,13%), а најмање у Америци (12,78%). Највише погођених било је у Азији (55,30 %), Европи (22,30 %), Америци (20,91 %), Океанији (1,34 %), а најмање у Африци (0,16 %). Највише људи без дома је остало у Азији (48,60 %), Америци (22,95%), Африци (13,12 %), Океанији (10,56%), а најмање у Европи (4,76%). Укупна материјална штета проузрокована последицама била је у Америци (48,02 %), Европи (23,93 %), Азији (22,23 %), Океанији (5,00 %) и Африци (0,82 %) (Графикон 7).

## 4. Анализа временске дистрибуције климатских катастрофа

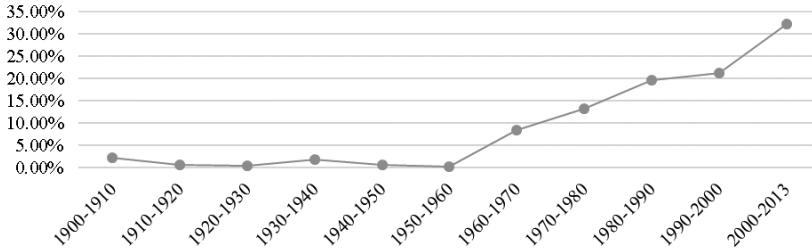
### 4.1. Анализа временске дистрибуције суша као климатских катастрофа

У периоду од 1900. до 2013. године се догодило 1277 суша, погинуло је 23422542, погођено 4330395300, и без дома је остало 40000 људи. Посматрано на годишњем нивоу, може се рећи да се годишње догађало 11, месечно 0.94, дневно 0.03 суша (Табела 6).

Табела 6: Преглед укупног броја и последица суша по људе и имовину у периоду од 1900. до 2013. године, са освртом на годишњу, месечну и дневну дистрибуцију

Врста	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно погођених	Укупна материјална штета (\$)
<b>1900-2013</b>	1277	23422542	0	4330395300	40000	4330435300	249596812
<b>Годишње</b>	11	207279	0	38322082	354	38322436	2208821
<b>Месечно</b>	0.94	17.273	0	3193506	294	3193536	184068
<b>Дневно</b>	0.03	575	0	106450	0.98	106451	6135

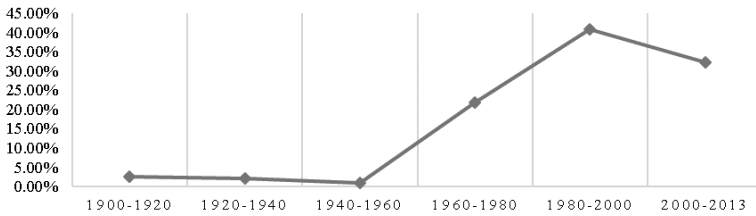
Извор података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database



Графикон 8: Процентуални преглед укупног броја суша у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по деценијама

Извор података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

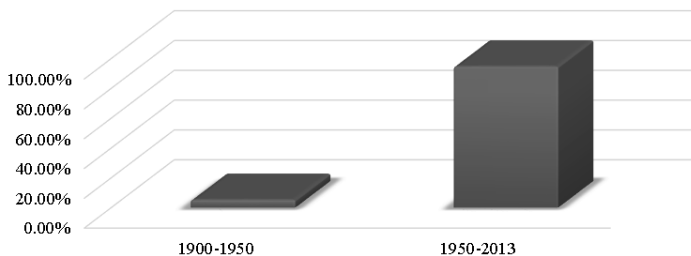
Све до 1960. године суше су се догађале у оквирима одређеног просека од 5%. Након тог периода се примећује значајан пораст броја суша, а врхунац је период од 2000. до 2013. године када се догодило 32.16% од укупног броја суша за посматрани период. Најмањи број суша се догодио у периоду од 1950. до 1960. године, а износи 0,16 % (Графикон 8).



Графикон 9: Процентуални преглед укупног броја суша у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по двадесет година

Извор података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

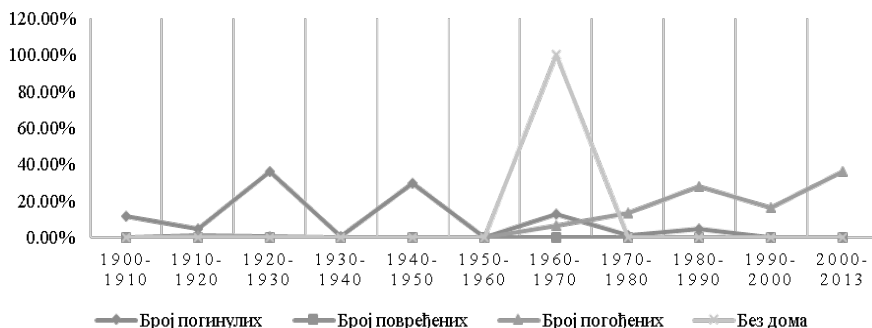
У периодима од по двадесет година, највећи број суша се догодио у периоду од 2000 до 2013. године (32.16 %), а најмањи у периоду од 1940. до 1960. године (0,80%) (Графикон 9).



Графикон 10: Процентуални преглед укупног броја суша у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан у два периода: од 1900. до 1950. и 1950. до 2013. године

Извор података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

На основу горе приказаног графика, се може јасно приметити да се највећи број суша догодио у периоду од 1950. до 2013. године и то 94,73%, за разлику од периода од 1900. до 1950. године (5.27%) (Графикон 10).



Графикон 11: Процентуални преглед последица суша по људе и имовину у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по деценијама

Извор података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Процентуално посматрано, највише погинулих је било од 1920. до 1930. године (35.87%), а најмање, (0%) у периоду од 1950. до 1960. године. По броју погођених људи услед последица суша, највише је било у периоду од 2000. до 2013. године (36.05%), а најмање без последица у периоду од 1940. до 1960. године. У периоду од 1960. до 1970. године, остало је највише људи без дома 40000 (100%) (Графикон 11).

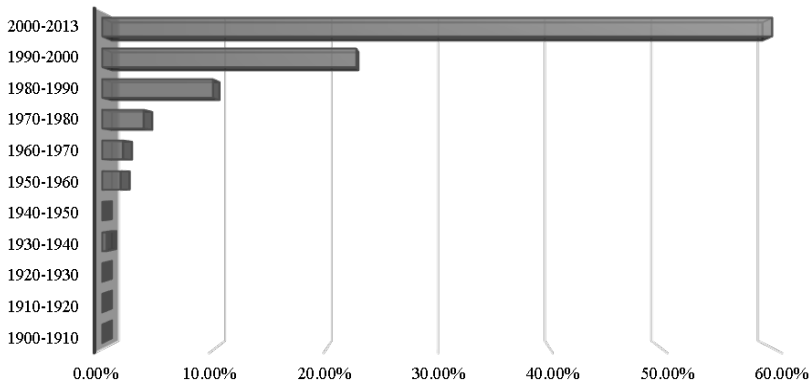
## 4.2. Анализа временске дистрибуције екстремних температура као климатских катастрофа

У периоду од 1900. до 2013. године, догодило се 970 екстремних температура, погинуло је 342.600, повређено 3.768.924, погођено 191.024.480, и без дома остало 500.680 људи. Дакле, на годишњем нивоу догађало се 8.6, месечно 0.7, дневно 0.02 екстремних температура (Табела 7).

Табела 7: Преглед укупног броја и последица екстремних температура у периоду од 1900. до 2013. године, са освртом на годишњу, месечну и дневну дистрибуцију

Врста	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно оштећених	Укупна материјална штета (\$)
<b>1900-2013.</b>	970	342600	3768924	191024480	500680	195294084	115054686
<b>Годишње</b>	8.6	3031.9	33353.3	1690482.1	4430.8	1728266.2	1018183.1
<b>Месечно</b>	0.7	252.7	2779.4	140873.5	369.2	144022.2	84848.6
<b>Дневно</b>	0.02	8.4	92.6	4695.8	12.3	4800.7	2828.3

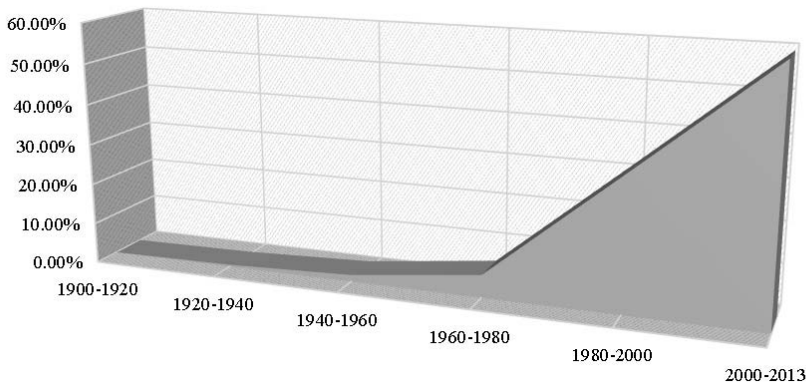
Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database



Графикон 12: Процентуални преглед укупног броја екстремних температура у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по десет година

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

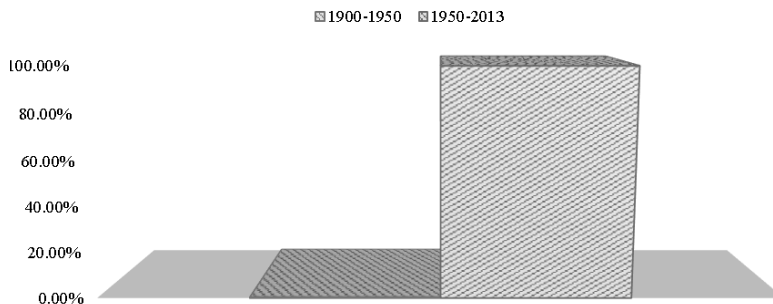
Све до 1980. године, екстремне температуре су се догађале у просечном броју који је износио 6%. Након тог периода, примећује се значајан пораст броја екстремних температура, а врхунац је период од 2000. до 2013. године када се догодило 59.79% од укупног броја екстремних температура за посматрани период. Најмањи број екстремних температура се догодио у периодима од 1900. до 1930. године, јер у тим периодима није било забележених догађаја (Графикон 12).



Графикон 13: Процентуални преглед укупног броја екстремних температура у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по двадесет година

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

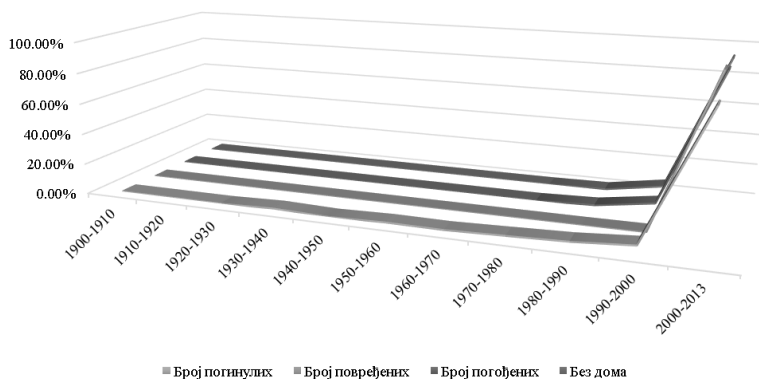
Посматрано по периодима од по двадесет година, највише екстремних температура (59.79%) догодило се у периоду од 2000. до 2013. године, а најмање (без забележених догађаја) у периоду од 1900. до 1920. године (Графикон 13).



Графикон 14: Процентуални преглед укупног броја екстремних температура у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по педесет година

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Када се посматра период од по педесет година, примећује се да након 1950. године долази до значајно већег броја екстремних температура. Сходно томе, у периоду од 1950. до 2013. године догодило се 99.59% екстремних температура од укупног њиховог броја. За разлику од тог периода, у периоду од 1900. до 1950. године, догодило се 0.41% екстремних температура (Графикон 14).



Графикон 15: Процентуални преглед последица екстремних температура по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по десет година

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

У процентима, од последица екстремних температура, највише погинулих људи (59.79%) било је у периоду од 2000. до 2013. године, а најмање (без последица) у периодима од 1900. до 1930. године и од 1940. до 1950. године. Највише повређених људи (99.77%) било је у периоду од 2000. до 2013. године, а најмање (без последица) у периодима од 1900. до 1970. године. Највише погођених људи (92.48%) било је у периоду од 2000. до 2013. године, а најмање (без последица) у периодима од 1900. до 1980. године. Без дома, највише људи (93.07%) је остало у периоду од 2000. до 2013. године, а најмање (без последица) у периодима од 1900. до 1980. године (Графикон 15).

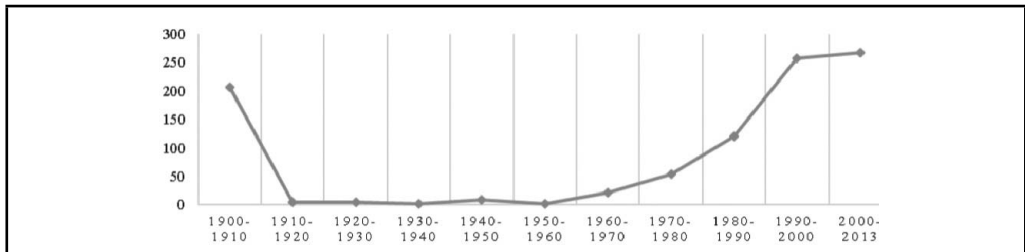
### 4.3. Анализа временске дистрибуције шумских пожара као климатских катастрофа

У периоду од 1900. до 2013. године, догодило се 742 шумских пожара, погинуло је 7.037, повређено 10.732, погођено 11.525.769, и без дома остало 363.282 људи. Дакле, на годишњем нивоу догађало се 6,5, месечно 0,5, дневно 0,01 шумских пожара (Табела 8).

Табела 8: Преглед укупног броја и последица шумских пожара у периоду од 1900. до 2013. године, са освртом на годишњу, месечну и дневну дистрибуцију.

Врста	Број догађаја	Број погинулих	Број повређених	Број погођених	Без дома	Укупно оштећених	Укупна материјална штета (\$)
1900-2013.	742	7307	10732	11525769	363282	11899783	107114110
<b>Годишње</b>	6,5	64,6	94,9	101998	3214	105307	947912
<b>Месечно</b>	0,5	2,1	3,16	3399	107	8775	31597
<b>Дневно</b>	0,01	0,17	0,26	283	8,91	731	2633

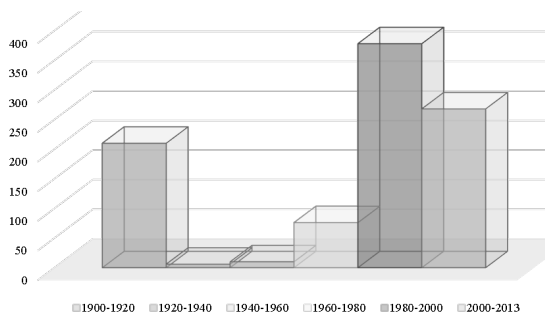
Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database



Графикон 16: Процентуални преглед укупног броја шумских пожара у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по десет година

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Све до 1970. године шумски пожари су се догађали у просечном броју, а након тог периода, примећује се значајан пораст броја шумских пожара. Највише је било у периоду од 2000. до 2013. године када се догодило 268 шумских пожара. Најмањи број шумских пожара се десио у периоду од 1930. до 1940. године и износио је 2 шумска пожара (Графикон 16).

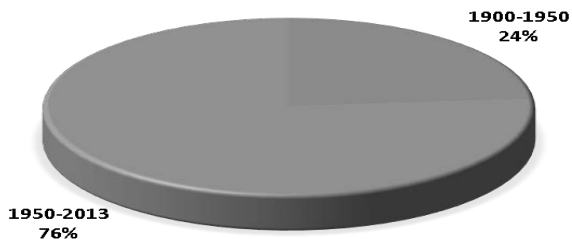


Графикон 17: Процентуални преглед укупног броја шумских пожара у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по двадесет година

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database



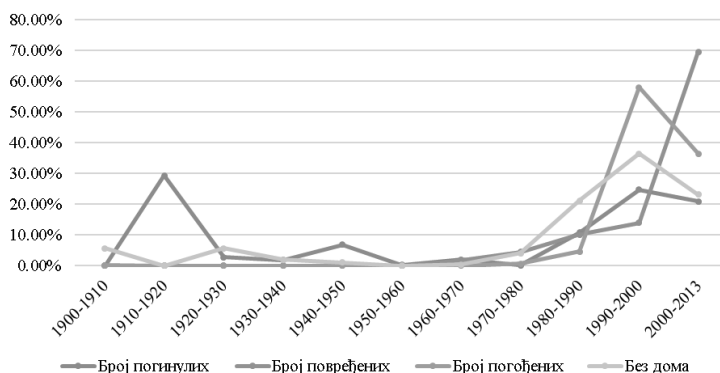
У периодима од по двадесет година највећи број шумских пожара се догодио у периоду од 1980. до 2000. године (378) а најмањи у периоду од 1920. до 1940. године (6) (Графикон 17).



Графикон 18: Процентуални преглед укупног броја шумских пожара у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по педесет година

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

Када се посматра период од по педесет година, примећује се да након 1950. године долази до значајно већег броја шумских пожара. Тако, укупан број од 1900. до 1950. године износи 24 %, а од 1950. до 2013. године 76 % (Графикон 18).



Графикон 19: Процентуални преглед последица шумских пожара по људе у периоду од 1900. до 2013. године, разврстан по периодима од по десет година

Извор: калкулација аутора на основу података: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database

У процентима, од последица шумских пожара, највише људи је погинуло (29,37%) у периоду од 1910. до 1920. године, а најмање (без последица) у периоду од 1900. до 1910. године. Највише повређених људи (69.51 %) било је у периоду од 2000. до 2013. године и најмање (без последица) у периоду од 1900. до 1960. године. Највише погођених људи (57.93 %) било је у периоду од 1990. до 2000. године, а најмање (без последица) у периоду од 1910. до 1960. године. Без дома, највише људи (36.45 %) је остало у периоду од 1990. до 2000. године, а најмање (без последица) у периоду од 1950. до 1970. године (Графикон 19).

## 5. Закључак

Анализирањем броја, трендова, последица и временске и геопросторне дистрибуције климатских катастрофа у периоду од 1900. до 2013. године, дошло се до разноврсних закључака у погледу суша, екстремних температура и шумских пожара.

У погледу геопросторне дистрибуције климатских катастрофа у периоду од 1900. до 2013. године, закључујемо: суше – највише се догодило у Африци, а најмање у Океанији; највише погинулих, повређених и погођених људи било је у Азији, а најмање у Океанији; екстремне температуре – највише се догодило у Европи, а најмање у Океанији; највише погинулих људи било је у Европи, повређених у Америци, погођених у Азији, без дома је највише остало у Азији, а најмање погинулих у Океанији, повређених у Океанији, погођених у Европи и без дома остало у Европи; шумски пожари – највише се догодило у Америци, а најмање у Африци; највише погинулих људи било је у Америци, повређених у Европи, погођених у Азији, без дома остало у Азији, а најмање погинулих људи је било у Африци, повређених у Америци, погођених у Африци и без дома остало у Европи.

У погледу временске дистрибуције климатских катастрофа закључујемо: суше – у периоду од 1900. до 2013. године се догодило 1277 суша, погинуло је 23422542, погођено 4330395300, и без дома је остало 40000 људи; у периоду од 2000 до 2013. године догодило се највише суша, а најмање у периоду од 1950 до 1960. године; екстремне температуре – догодило се 970 екстремних температура, погинуло је 342.600, повређено 3.768.924, погођено 191.024.480, и без дома остало 500.680 људи; највише људи је погинуло, повређено, погођено и без дома остало у периоду од 2000. до 2013. године; најмање људи је погинуло у периодима од 1900. до 1930. године, повређено у периодима од 1900. до 1970. године, погођено у периодима од 1900. до 1980. године и без дома је најмање људи остало у периодима од 1900. до 1980. године; шумски пожари – догодило се 742 шумских пожара, погинуло је 7.037, повређено 10.732, погођено 11.525.769, и без дома остало 363.282 људи; највише људи је погинуло у периоду од 1910. до 1920. године, повређено у периоду од 2000. до 2013. године, погођено у периоду од 1990. до 2000. године и без дома је највише остало у периоду од 1990. до 2000. године. Најмање људи је погинуло у периоду од 1900. до 1910. године, повређено у периодима од 1900. до 1960. године, погођено у периодима од 1910. до 1960. године, без дома је најмање остало у периодима од 1950. до 1970. године.

Недвосмислено је евидентна чињеница да је број и озбиљност природних катастрофа у одређеном континуираном порасту. Такав закључак јасно упућује на питање узрока таквог стања, као и преиспитивања спремности националних система заштите и спасавања држава широм света за суочавање са природним катастрофама.

## Литература

1. Bimal, P; *Environmental Hazards and Disasters Contexts, Perspectives and Management*, Wiley – Blackwell, Kansas, 2011.
2. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (2003), “EM-DAT: the OFDA/CRED International Disaster Database”, приступљено 05.06.2013. године у 15,00 часова.

3. Цветковић, В; Интерветно-спасилачке службе у ванредним ситуацијама, Задужбина Андрејевић, Београд, 2013.
4. Cvetković, V; Mijalković, S; Spatial and Temporal distribution of geophysical disasters, Journal of the Geographical Institute "Јован Цвијић" 63/3, 345-360, Belgrade, 2013.
5. Cvetković, V; Spatial and temporal distribution of floods like natural emergency situations, in: International Scientific Conference Archibald Reiss Days (стр. 371-389), The Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 2014.
6. Davis, L; *Natural Disasters*, Facts on file, New York, 2008.
7. Mijalković, S; Cvetković, V; Vulnerability of Critical Infrastructure by Natural Disasters, National Critical Infrastructure Protection, Regional Perspective, Belgrade, 2013.
8. Милојковић, Б; Савремени геотопографски материјали за потребе полиције — карактеристике и начин коришћења, Безбедност, 4/2007, Београд.
9. Млађан, Д; Цветковић, В; Величковић, М; Систем управљања у ванредним ситуацијама у Сједињеним Америчким Државама, Војно дело, пролеће/2012, Београд.
10. Цветковић, В; Заштита критичне инфраструктуре од последица природних катастрофа, објављено у: Седма међународна знаствено-стручна конференција *Дани кризног управљања*, Велика Горица, Хрватска, 2014.
11. Цветковић, В; Милојковић, Б; Стојковић, Д; Анализа геопросторне и временске дистрибуције земљотреса као природних катастрофа, Војно дело, LXVI, лето/2014 (166-185), Београд.

## ANALYSIS OF GEOSPATIAL AND TEMPORAL DISTRIBUTION OF CLIMATE DISASTERS

**Summary:** Climate disasters, which include drought, extreme temperatures and wildfires, every day more and more jeopardize the safety of people and their property. As such, they are beginning to attract more attention of researchers in the field of emergency situations who want to better understand it. Consequently, research has been undertaken in order to determine the geospatial and temporal distribution of climate disasters in the world in geographic space period in 1900. till 2013. Given that it is a mass phenomenon, which consists of multiple units, most preferred scientific method for drawing conclusions about climate disasters is a statistical method. In addition, a statistical study was conducted so as to take the first step, the raw data of all natural disasters (25,552) in mind, Excel file from the international database on disasters (CRED) in Brussels, and then analyzed in program for statistical analysis of data SPSS. Within the geospatial distribution analyzed the total number and consequences of climate disasters by continent. By the same token, within the temporal analysis examined the distribution of the total number and consequences of climatic disasters on an annual, monthly and daily. Statistical analysis of the results clearly indicate that the number of climate disasters on the rise, with their recorded maximum in the period since 2000. till 2013.. Then, based on the results it is concluded that most

of the drought occurred in Africa, extreme temperatures in Europe and the forest fires in America. In contrast, the least drought and extreme temperatures occurred in Oceania, and forest fires in Africa. It can not be said that an international database on natural disasters included absolutely everything that happens in the world, given that it was created thanks to the submitted national reports on natural disasters in the period in 1900. till 2013. So the question that arises is whether the most underdeveloped countries submitted their reports. Bearing in mind the increasing trend in the number and severity of natural disasters in the world's geographic space, the results are a good argument to launch a serious reform of the system of protection and rescue against natural disasters in countries around the world. Results of research impact on raising awareness among citizens on the severity of the consequences of climatic disasters on people, the environment and their property. In our literature there is no scientific papers on this approach the analysis of climatic disasters. These results are original, bearing in mind the scientific method used to analyze the data obtained from the Center for Research of the Epidemiology of Disaster in Brussels.

# ОДНОС СПОЉНОПОЛИТИЧКЕ И ОБАВЕШТАЈНЕ КОМПОНЕНТЕ БЕЗБЕДНОСТИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ<sup>1</sup>

мр Немања Маринковић  
Маја Ружић

*Криминалистичко-полицијска академија, Београд*

**Сажетак:** Упркос неким историјским предрасудама, државе чланице ЕУ су се определиле за интегрисање сопствене безбедности у један сложенији концепт – безбедносну заједницу, коју оличава ЕУ. Овај модел безбедности у ЕУ се заснива на односима блискости, поверења и повезаности на наднационалним принципима организовања. Ипак, државе нису напустиле концепт националног суверенитета у области безбедности, већ су успеле да, уз компромис који подразумева поделу значаја принципа суверености и наднационалности, одлучујући значај оставе за принцип суверености. Док је значај државног суверенитета попуштао у другим областима, због предности које произлазе из интеграције и општег добра, ипак је у области интеграције обавештајних компоненти на нивоу ЕУ најмање учињено. Испоставило се да је обавештајна димензија европске интеграције најосетљивија за прелазак са националног на наднационални ниво. Међутим, без ове димензије ЕУ не може изразити своју моћ на глобалном нивоу, нити очекивану ефикасност у области спољне и безбедносне политике, без обзира на све параметре који указују на њене остале облике моћи. Стога су присутне тенденције и одређени покушаји да се обавештајне компоненте укључе у надлежности Европске уније.

**Кључне речи:** спољна, безбедносна и одбрамбена политика Европске уније, обавештајне институције Европске уније, национална безбедност, обавештајне службе, сувереност.

---

<sup>1</sup> Рад је резултат реализације научноистраживачког пројекта под називом „Национална безбедност Републике Србије и безбедносне интеграције“. Пројекат се реализује на основу одлуке Наставно-научног већа Академије 18 бр. 662/1 од 29.11.2011, а одобрен је од стране Министарства унутрашњих послова Републике Србије актом 01 бр. 2080/2011-2 од 28.02.2011. године.

## 1. Заједничка спољна, безбедносна и одбрамбена политика Европске уније

Још од стварања европских заједница постојале су идеје о некој врсти заједничке спољне политике, па и одбрамбене политике, да би се показала моћ на међународном плану, што је било тешко остварити. Европске заједнице су имале неке механизме за вођење спољне политике у области економских односа. Међутим, у односу на „спољну политику у области економских односа“, коју су државе означавале као „ниску“ политику, тзв. „висока“ политика, по тумачењу држава, није могла бити предмет трансфера на заједничке органе.<sup>2</sup>

„Неминовност усаглашеног деловања у међународним односима наметнула је чланицама заједнице да дневно усаглашавају своје спољнополитичке ставове и активности у оквиру ванинституционалног, тј. неформалног рађања Европске политичке сарадње (*ЕРС – European Political Cooperation*), почев од октобра 1970. године. Одвијање ЕРС није текло глатко, јер није увек било могуће постићи једногласност у одлучивању о деликатним међународним темама.<sup>3</sup> Хронологија је текла следећим редом:

- Јединствени европски акт (*SEA – Single European Act*), потписан 1986. године, ступио на снагу 1987. године, донео је озваничење Европске политичке сарадње (*ЕРС*) у својим одредбама, али без промене стриктно међувладиних метода договарања (глава III, члан 30 *SEA*). То је био моменат када су земље чланице преузеле пуну одговорност за спољнополитичке консултације и размену информација у циљу координације својих спољнополитичких активности<sup>4</sup>;
- ЕУ се ствара Уговором о Европској унији (*УЕУ*) из Мастрихта, са три стуба (потписан 1992, ступио на снагу 1993. године).<sup>5</sup> У оквиру другог стуба ЕУ који представља концепт „високе“ политике (*CFSP – Common Foreign and Security Policy – Заједничка спољна и безбедносна политика*) постоје могућности да Европска унија о већини питања изнесе јединствен став.<sup>6</sup> Међутим, да су националне спољне политике држава чланица ЕУ и даље доминантне<sup>7</sup> може се испитати кроз механизам доношења одлука у области *CFSP*, где се и даље уочава утицај националне безбедности држава чланица на домашај органа ЕУ у спољнополитичкој области, који се огледа како кроз доминантну улогу органа ЕУ, у којима је најдиректније представљен интерес држава чланица (Европски савет и Савет министара), тако и кроз процедуру усвајања одлука.<sup>8</sup>

Европски савет утврђује принципе, опште политичке и одбрамбене смернице *CFSP*, усваја заједничке стратегије, (чл. 13. ех чл. Ј.3 *УЕУ*), а Савет министара доноси одлуке којима се спроводи (функционише) *CFSP*, одлучује о заједничким акцијама и позицијама (чл. 13. ех чл. Ј.3 *УЕУ*).<sup>9</sup> Државе чланице треба да усагласе националне политике

2 Гасми, Г.; *Право и основи права Европске уније*, Београд: Универзитет Сингидунум, 2010, стр. 326.

3 *Ibidem*, стр. 326.

4 *Ibidem*, стр. 327.

5 *Ibidem*.

6 Peterson, J., Smith E.M.; *The EU as a Global Actor*, Elizabeth Bomberg and Alexander Stubb (eds), *The European Union: How Does It Work?*, Oxford University Press, Chapter 10, 2000, стр. 195.

7 *Ibidem*.

8 Кнежевић-Пређић, В.; *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, Београд: Институт за политичке студије, 2001, стр. 324.

9 Лопандић, Д.; *Уговор о Европској унији – Рим – Мастрихт – Амстердам*, Београд: Међународна политика и СЈП Службени лист, 1999, стр. 49.

са заједничким ставовима (чл. 15. ех чл. Ј.5 УЕУ) и да их заступају на међународним конференцијама и организацијама (чл. 19. ех чл. Ј.9 УЕУ). Иако је до тада за већину акција у II стубу ЕУ била потребна једногласност (чл. 23. ех чл. Ј.13, тачка 1. УЕУ), постојала је и могућност гласања квалификованом већином, осим ако се неки члан супротстави оваквом гласању због неког важног разлога националне политике, па Савет може затражити да ово питање размотри Европски савет у циљу једногласног доношења одлуке (чл. 23. ех чл. Ј.13, тачка 2. УЕУ). Међутим, и сама могућност одлучивања квалификованом већином је била знак „да постоји простор у коме се државе чланице делимично могу одрећи правила једногласности у овој области“.<sup>10</sup> Осим тога, у *CFSP*, за разлику од претходних облика спољнополитичке сарадње, направљен је изванредан помак у погледу одређене улоге коју су добиле и институције ЕУ које симболишу принципе интеграције. Тако је улога Комисије, као симбола интеграције, унапређена. Иако Комисија нема надлежности као у првом стубу, најзначајнији домет је што је прихваћена њена изворна надлежност, јер је добила овлашћење да подједнако са државама чланицама може давати предлоге (чл. 22. ех чл. Ј.12 УЕУ). Европски парламент може давати препоруке које треба да буду размотрене са одговарајућом пажњом (чл. 21. ех чл. Ј.11 УЕУ). Такође, чланови овог парламента могу постављати питања и расправљати о оствареном напретку у овој области (чл. 21. ех чл. Ј.11 УЕУ). У погледу надлежности Суда правде Европских заједница у области *CFSP*, по уговору из Мастрихта, *CFSP* не може пасти под надлежност Европског суда правде (ЕСЈ).<sup>11</sup>

Каснијим изменама у *CFSP*, од и после Амстердама простор *CFSP* је био проширен на безбедносну политику, чак и са капацитетом Уније да учествује у војној операцији, пре свега тиме што је предвиђено да Западноевропска унија (*WEU – Western European Union*) чини интегрални део развоја ЕУ (чл. 17. ех чл. Ј.7 УЕУ).

Затим, Уговором је предвиђена заједничка стратегија као нови инструмент (чл. 12. ех чл. Ј.2 УЕУ), и дошло је до извесних побољшања сарадње у области *CFSP*, које „јачају оперативни карактер те политике ЕУ“.<sup>12</sup> Наиме, поред општег начела једногласности које и даље доминира у пракси, УЕУ је предвидео диференциран систем различитих поступака одлучивања. Принцип једногласности је остао, али није више једини принцип и не толико доминантан. Наиме, у покушају да се задовоље два критеријума – сувереност држава и ефикасност ЕУ – у овој области, донекле је предвиђен модалитет већинског гласања, тзв. конструктивног уздржавања, који омогућава да државе које не прихватају одлуку не учествују у одлучивању и да се та одлука не односи на њих (члан 23. ех чл. Ј.13 УЕУ).

Уговором из Амстердама је предвиђено увођење функције високог представника за спољну и безбедносну политику који је уједно и генерални секретар Савета министара ЕУ. Такође је предвиђено и формирање посебног аналитичког одељења за „политичко планирање и хитно упозоравање“ у погледу међународних проблема (Lopandić, 1999:24).<sup>13</sup> Улога генералног секретара је дефинисана у члану 26. ех чл. Ј. 16. УЕУ, и своди се на „помагање Савету министара у питањима спољне и безбедносне политике, кроз припрему, разраду и реализацију политичких одлука, као и вођење политичког дијалога са трећим субјектима, уколико то председавајући затражи“ (чл. 26. ех чл. Ј.16 УЕУ).<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Smith, K.E.; EU external relations, In Michael Cini (ed), *European Union Politics*, Oxford University Press, 2000, стр. 234.

<sup>11</sup> Лопандић, Д.; *Уговор о Европској унији – Рим – Мастрихт – Амстердам*, стр. 358.

<sup>12</sup> Упореди: *Ibidem*, стр. 23-24.

<sup>13</sup> *Ibidem*, стр. 24.

<sup>14</sup> *Ibidem*, стр. 55.

По Уговору из Нице (ступии на снагу 2003. године)<sup>15</sup>, најзначајније измене у домену спољне и безбедносне политике су следеће: уведена су нова правила гласања у Савету министара у погледу међународних уговора са једном или више држава или међународних организација, тако да се одредбе тих уговора неће односити на државу чији члан у Савету министара, из разлога националне безбедности одбије да гласа (нови члан 24 УЕУ). „Према Уговору из Нице, уведено је разликовање између једногласности и одлучивања квалификованом већином... у зависности од питања о којима се одлучује. Поред тога ови споразуми постају обавезујући за институције ЕУ. То је корисно разјашњење с обзиром да дотадашњи текст Уговора (из Амстердама) не дефинише да ли Савет ове међународне споразуме закључује у име Уније, или у име држава чланица ЕУ“.<sup>16</sup> Ово правило се примењује и у областима спољне и безбедносне политике, и у полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима (чл. 24 УЕУ).

Неуспехом Уговора о Уставу ЕУ показало се да је метод постепеног преноса националних надлежности држава чланица на институције ЕУ у области заједничке спољне политике, у виду функционалистичког приступа интеграцији у овом домену, далеко делотворнији од амбициозних федералистичких пројеката.<sup>17</sup> Ову тезу је потврдила неуспела ратификација потписаног Уговора о Уставу ЕУ (29. октобра 2004), током 2005. године на референдумима у Француској (2005), а затим и у Холандији.

Након тога, наступио је „период размишљања“ под председавајућом Аустријом, да се Устав не елиминише у потпуности, за шта је била заинтересована Немачка. Иницијатива за спасавање Уговора о Уставу ЕУ<sup>18</sup>, је довела до Берлинске декларације, марта 2007. године, да би се договорили о превазилажењу институционалне кризе у будућем документу који се појавио крајем 2007. године у форми Лисабонског уговора о ЕУ.<sup>19</sup>

Лисабонским (реформским) уговором о ЕУ (усвојен крајем 2009) ЕУ добија председника (на 30 месеци, са могућношћу још једног реизбора, који представља ЕУ на међународној сцени и председава заседањима Европског савета, он персонификује политике Уније). Међутим, и поред тога „још увек нема прецизног одговора на питање које је 70-их година поставио Хенри Кисинџер: Ако хоћу да разговарам са Европом, коме да телефонирам? И после Лисабона, дипломатска активност Уније има више институционалних актера: председник Европског савета, актуелна земља председавајућа ЕУ, председник Комисије и високи представник за спољну политику и безбедност“.<sup>20</sup> Тада се уводи и нова Европска дипломатска служба. У односу на заједничку политику одбране и безбедности, Лисабонски уговор је учинио напредак у смеру формирања тзв. Европске заједничке одбране. Уведена је клаузула о узајамној одбрани, која значи да ако једна држава чланица буде нападнута, остале чланице имају обавезу да јој помогну у одбрани.

Од Лисабонског уговора, три стуба се спајају у један – Унију, која стиче својство правног лица, што подразумева закључивање међународних уговора, и чланство у међународним организацијама Уније као целине, што је био циљ још у самим почецима стварања ЕУ, као јачање њеног међународног идентитета.<sup>21</sup> По први пут се регулише и процес иступања земаља чланица ЕУ посредством излазне клаузуле.<sup>22</sup>

15 Гасми, Г.; *Право и основи права Европске уније*, стр. 307.

16 *Ibidem*, стр. 318.

17 *Ibidem*, стр. 338.

18 *Ibidem*, стр. 345.

19 *Ibidem*, стр. 346.

20 *Ibidem*, стр. 353-358.

21 *Ibidem*, стр. 160-161.

22 *Ibidem*, стр. 356.



## 2. Обавештајна компонента безбедности Европске уније

Од Уговора у Мастрихту који је установио ЕУ у више наврата је истицана повећана потреба ЕУ да развија капацитете за прикупљање и анализу обавештајних података. Тада је закључено да постоји потреба успостављања безбедносне сарадње, што је учињено успостављањем заједничке спољне и безбедносне политике и њеног институционалног оквира. Постојали су и предлози да се то евентуално прошири формулисањем заједничке одбрамбене политике, али овај први уговор је усвојен без одбрамбене и војне димензије и без помињања обавештајне сарадње у оквиру CFSP.<sup>23</sup> Због изузетног значаја политике одбране за националну безбедност држава чланица (у односу на традиционалне претње у време хладног рата), и покривеност овог питања у оквиру других организација (пре свега *NATO*), и посебне заинтересованости САД за ову област, развој безбедносних компоненти ЕУ је имао нешто другачију динамику, све до стварања Европске одбрамбене и безбедносне политике – *ESDP*.<sup>24</sup>

Значајан подстицај за успостављање обавештајне сарадње на нивоу ЕУ имали су Заливски рат и сукоби на Балкану, који су уверили европске државе да су у великој мери њихове активности зависиле од информација које су им достављале САД. Јер, иако су САД делиле своје информације са европским савезницима, оваква ситуација је била депримирајућа по њих, „јер је било јасно да су у подређеном положају“.<sup>25</sup> Међутим, Уговором из Амстердама, уведени су и неки облици обавештајне сарадње у ЕУ. Најзначајније је што је Амстердамским уговором предложена инкорпорација Западно-европске уније (*WEU*) са њеним постојећим војним и обавештајним структурама у ЕУ. Ипак, није било помена о потреби повећања обавештајне сарадње, што је збуњујуће с обзиром на важну улогу коју би обавештајна активност имала у помоћи активностима заједничке спољне и безбедносне политике (*CFSP*).<sup>26</sup>

За ову област, важан корак је био Сен Мало иницијатива (1998), када су се Француска и Британија сложиле да ЕУ мора имати „капацитете за аутономну акцију, која би била подржана уверљивим снагама и средствима која би се могла употребити“. Декларација из Сен Малоа је констатовала да ЕУ мора имати капацитете за анализу ситуације, обавештајне податаке, као и способност за стратешко планирање.<sup>27</sup>

На основу предлога из ове декларације, одржано је неколико заседања Европског савета чији су закључци утицали на развој европских обавештајних капацитета. Тако је Европски савет у Келну јуна 1999. године, усвојио декларацију у којој су поновљени ставови из Сен Малоа, али, важан додатак је био и да „војне снаге треба да буду спремне да одговоре на међународне кризе без прејудуцирања од стране *NATO*“. У декларацији је наведено да је за испуњавање овог циља неопходно „појачавање европских могућности на подручју обавештајне делатности, стратешке комуникације, команде и контроле“.<sup>28</sup> Зато је на самиту у Келну, у складу са потребом за аутономним (европским) капацитетима за анализу ситуација, изворима обавештајних података и капацитетима за стратешко планирање, истакнута потреба стварања нових институција ЕУ одбрам-

23 Упореди: Villadsen, O.R.; Prospects for a European Common Intelligence Policy, 2000, стр.81-82. [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kentcsi/vol44no3/pdf/v44i3a\\_07p.pdf](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kentcsi/vol44no3/pdf/v44i3a_07p.pdf) (12.06.2014).

24 Упореди: Маринковић, Н.; Стварање одбрамбено-војне структуре у Европској унији – препреке и могућности: *НБП*, 2007, Vol. 12, No.1. стр.111-125.

25 Villadsen, O.R.; Prospects for a European Common Intelligence Policy, стр. 82.

26 *Ibidem*, стр. 82.

27 *Ibidem*.

28 *Ibidem*.

бено-војног карактера ESDP (*European Security and Defence Policy* – Европска безбедносна и одбрамбена политика) који са CFSP чини део другог стуба ЕУ. Тако су и настали Комитет за политику и безбедност, Војни комитет и Војни штаб, у оквиру кога се може говорити о обавештајној компоненти безбедности ЕУ.<sup>29</sup>

Већ са наредног самита, на састанку Европског савета у Хелсинкију (децембра 1999), приликом доношења плана о стварању 15 мултинационалних бригада од око 60.000 људи (које би биле подржане ваздухопловством и ратним бродовима), иако нису били доступни детаљи о обавештајној подршци која ће бити обезбеђена овим снагама, било је извесно да ће овај ниво подршке захтевати значајно повећање обавештајне сарадње. Штавише, као што је договорено у Келну и Хелсинкију, WEU и њене постојеће обавештајне структуре ће бити инкорпорисане у ЕУ.<sup>30</sup>

У ЕУ, тачније ESDP, обавештајни елементи су подређени Војном штабу ЕУ. Ови обавештајни елементи у оквиру ESDP представљају почетни вид институционализације обавештајне структуре у ЕУ. У оквиру њега постоје: а) Обавештајна дивизија (*Intelligence Division – INTDIV*), б) Сателитски центар (*European Union Sattelite Centre – EUSC*), и в) Ситуациони центар (*Situation Centre – SITCEN*).

Обавештајна дивизија – INTDIV прима и синтетизује тајне обавештајне податке које добија од обавештајних служби држава чланица и Сателитског центра.<sup>31</sup> Представља јединицу за рана упозорења. Она представља највећу компоненту Војног штаба ЕУ, има класичну обавештајну структуру и три одсека за: политичка питања, логистику и оперативу-производњу, коју воде официри у рангу пуковника.<sup>32</sup> Главни задаци су рано упозоравање, анализа ситуација и стратешко планирање.<sup>33</sup> Растући број европских управљања кризама је један од главних аргумената за бољу обавештајну подршку доносиоцима одлука у Европској унији.<sup>34</sup> Ниједна операција управљања кризама не може бити предузета без „адекватне обавештајне подршке“.<sup>35</sup>

Ситуациони центар – SITCEN прикупља и анализира информације које се добијају од, углавном, спољних обавештајних служби држава чланица, и анализама снабдева високог представника за спољну политику и безбедност. Информације су спољно-политичког карактера.<sup>36</sup> Центар је од 2010. године подељен у три целине: „1) цивилну обавештајну ћелију која се фокусира на обавештајне анализе политичке и контртерористичке природе, 2) оперативну јединицу, која се бави подршком истраживањем и необавештајним анализама, и 3) јединицу за безбедност комуникација“.<sup>37</sup> SITCEN производи обавештајне анализе у сврху подршке доношења одлука у ЕУ, пре свега за регионалне кризе, тероризам и пролиферацију WMD. У оквиру SITCEN се прикупљају информације од националних обавештајних служби.<sup>38</sup>

29 *Ibidem*, стр. 83.

30 *Ibidem*, стр. 83.

31 *Ibidem*, стр. 84.

32 The Intelligence Division - [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability\\_6.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability_6.htm)

33 Relations with Member States - [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability\\_6.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability_6.htm)

34 Hertzberger, Eveline R.; Counterterrorism Intelligence Cooperation in the European Union, UNICRI, 2007, Internet adresa: [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/eveline\\_hertzberger.intelligence\\_cooperation\\_eu.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/eveline_hertzberger.intelligence_cooperation_eu.pdf) (12.05.2014), стр. 85.

35 *Ibidem*.

36 For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU, стр. 3-4.-<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ50.pdf> (12.05.2014).

37 Hertzberger, Eveline R.; Counterterrorism Intelligence Cooperation in the European Union, p. 67.

38 *Ibidem*, стр. 66.

И *INTDIV* и *SITCEN* производе спољне обавештајне податке уз разлику што *INTDIV* производи војне, а *SITCEN* цивилне обавештајне податке. *SITCEN* добија поверљиве (али без извора) информације од држава чланица.<sup>39</sup> Нове чланице нису поверљиве према *SITCEN* док је за Немачку, Шпанију, Велику Британију, *SITCEN* производи корисне податке тако што они попуњавају рупе у својим информацијама.<sup>40</sup>

Сателитски центар – *EUSC*, као саставни део *ESDP* и наследство *WEU* врши осматрања из свемира.<sup>41</sup> Оперативан је од 1997. године, а његови задаци су: општи безбедносни надзор области од интереса за ЕУ, пружање информација и помоћи институцијама за контролу наоружања и спречавање трговине оружјем, подршка Петерсбуршким мисијама<sup>42</sup>, надзор мора, и надзор животне средине. Мисија Центра је подршка доношењу одлука у ЕУ кроз анализу сателитских снимака.<sup>43</sup> *EUSC* подржава доношење одлука у Европској унији на пољу заједничке спољне и безбедносне политике (*CFSP*) и партикуларно Европске безбедносне и одбрамбене политике (*ESDP*).<sup>44</sup> Особље Центра састављено је од искусних аналитичара, стручњака за геопростор и особља за подршку из земаља чланица ЕУ.<sup>45</sup> Центар за кориснике пружа геопросторне производе који су настали анализом сателитских снимака и обезбеђује податке у циљу подршке операцијама и мисијама ЕУ и њених држава чланица.<sup>46</sup>

Највећи део активности ових институција заснива се не на прикупљању, већ обради и анализи информација које стижу од војних обавештајних служби држава чланица, од цивилних установа и сарадњом са другим међународним организацијама.<sup>47</sup> Одређени самостални прикупљачки капацитети су у оквиру сателитског центра и заснивају се пре свега на примени техничког метода. Иако су ове институције основ за обавештајну компоненту ЕУ и тешку обавештајну сарадњу, ове институције, ипак, примарно функционишу по *IMINT* методу, међутим, значајан је недостатак непостојање обавештајног рада и сарадње по *SIGINT*, *HUMINT*, па чак и *OSINT* методу, као и непостојање сарадње на тактичком нивоу.<sup>48</sup>

### 3. Перспективе и будући очекивани развој области обавештајног рада у Европској унији

Главна баријера у ширењу надлежности ЕУ у области безбедности и обавештајних активности, било по моделу интеграције или сарадње, је недостатак поверења.<sup>49</sup> Кључне препреке за стварање европске обавештајне политике и централизоване европске обавештајне службе, можемо поделити у три групе: 1) унутрашње, које долазе од држава чланица, 2) спољне, ван ЕУ, из стратешког окружења, и 3) у самим институцијама ЕУ. У прву групу препрека спада државни суверенитет, јер државе нису спремне да су-

39 *Ibidem*, стр. 70-72.

40 *Ibidem*, стр. 73.

41 Villadsen, O.R.; Prospects for a European Common Intelligence Policy, стр. 84.

42 Петерсбуршком декларацијом из 1992. године предвиђене су следеће мисије: хуманитарне операције и операције спасавања, операције за одржавање мира, и борбене операције управљања кризама, укључујући и наметање мира (Кнежевић-Predić, 2001:323).

43 Villadsen, O.R.; Prospects for a European Common Intelligence Policy, стр. 84.

44 *Ibidem*, стр. 82.

45 Welcome to the SatCen – [http://www.satcen.europa.eu/\(12.05.2014\)](http://www.satcen.europa.eu/(12.05.2014)).

46 *Ibidem*.

47 For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU, *op. cit.*

48 Villadsen, O.R.; Prospects for a European Common Intelligence Policy, стр. 84; О техничком методу види

шире: Бајагић, М.; *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.

49 Walsh, J.; Intelligence-Sharing in the European Union: Institution Are not Enough, *JCMS*, Vol. 44, No.3, 2006, стр. 625.

веренитет над радом националних обавештајних агенција, поделе на нивоу ЕУ.<sup>50</sup> Другу групу чине препреке изван ЕУ и њених држава, пре свега се мисли на НАТО, у коме функционишу све те структуре. Многе чланице НАТО имају појединачне споразуме о размени обавештајних података са САД.<sup>51</sup> Трећа група препрека, не мање значајна, јесу институционалне препреке, и у самим обавештајним службама држава чланица, и у структурама ЕУ. У природи обавештајних агенција је неповерење према другим службама, а исто тако и убеђење да ниједна анализа неке друге организације није толико поуздана колико њихова. С друге стране, структуре у ЕУ, и њихова ограничења која успоравају процес доношења одлука, и с тим у вези, а с обзиром да је у обавештајној професији једно од кључних начела благовременост, питање је колико се временски може чекати на доношење „међувладине“ одлуке на високом нивоу.<sup>52</sup>

У односу на досадашња искуства и потребе које се односе на овај проблем, било би корисно напоменути какав се, евентуално, развој може очекивати у овом домену. Јасно је да се без политичких импулса, који треба да стигну од држава чланица, не може очекивати значајан напредак ЕУ у области изградње интегрисаног обавештајног система ЕУ. Ипак, постоје и одређени фактори који указују на потребу јачања сарадње и институционализације обавештајне компоненте на нивоу ЕУ који су до сада били пресудни за достизање сарадње. Ти фактори су: 1) међународно безбедносно окружење постепује овакву сарадњу, јер завршетком хладног рата, безбедносно окружење је такво да ће утицати на наставак, пре у правцу повећања, него смањења обавештајне сарадње.<sup>53</sup> Вишесмерне и савремене претње (тероризам, пролиферација WMD, трговина наркотицима, организовани криминал и сл.)<sup>54</sup> захтевају тренутно прикупљање и анализу података. Ове претње представљају тешке захтеве за самостално деловање националних обавештајних служби. У нестабилном окружењу много је доступних и недоступних података који се могу прикупити, анализирати и проценити, а да то не може урадити обавештајна служба једне државе појединачно или, пак, на основу билатералног споразума. 2) Повећан обим сарадње на подручју одбране и стварање одбрамбено-војне компоненте ЕУ, кроз ESDP подразумева даљи развој сарадње у одбрамбеној политици, при чему је неопходно развити и адекватне обавештајне капацитете.<sup>55</sup>

Без обзира на потребе за повећањем обавештајне сарадње, суверенитет држава, могућност нарушавања поверљивих информација, и ограничења у институционалној структури ЕУ, битне су препреке које ће у догледно време утицати на немогућност трансфера обавештајних надлежности са држава у оквиру ЕУ по моделу интеграције, па самим тим ни за стварање наднационалне европске обавештајне службе. Међутим, извесно је да ће се европска обавештајна сарадња унапредити.<sup>56</sup>

#### 4. Улога обавештајних институција у другом стубу Европске уније

У овој области доминантна је улога органа у којима су представљене државе чланице (Европски савет и Савет министара). При томе, Европски савет утврђује принципе, опште политичке и одбрамбене смернице, усваја заједничке стратегије, а Савет министара доноси одлуке којима се то спроводи. Посебно значајну улогу има Високи пред-

50 Müller-Wille, B.; For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU, Occasional Papers No. 50. Paris: ISS, 2004, стр. 15-19.

51 Villadsen, O.R.; Prospects for a European Common Intelligence Policy, стр. 89.

52 *Ibidem*, стр. 89.

53 Упореди: Villadsen, O.R.; Prospects for a European Common Intelligence Policy, стр. 90.

54 Упореди: Бајагић, М.; *Међународна безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.

55 *Ibidem*.

56 *Ibidem*, стр. 91.

ставник који утиче на припремање, разраду и спровођење политичких одлука и води дијалог у име Савета са трећим субјектима (члан 26. ex чл. J.16 УЕУ). Још приликом прокламације *ESDP* на Европском савету у Келну (јуна 1999) требало је надоградити функцију високог представника ЕУ, чији су темељи постављени Амстердамским уговором (члан 26. ex чл. J.16 УЕУ). Ова функција није била довољна да се ухвати у коштац са новим обавезама које је преузела ЕУ, која је дефинитивно добила и одбрамбено-војни карактер. Пре свега, зато су основане три нове институције: Комитет за политику и безбедност, Војни комитет и Војни штаб ЕУ.

Комитет за политику и безбедност (*PSC – Political and Security Committee*) је стално тело састављено од амбасадора сваке државе чланице, као и представника Европске комисије, представника ЕУМС, представника секретаријата Савета.<sup>57</sup> Ово тело је задужено пре свега за координацију, надзор и надгледање рада различитих радних група у области *CFSP*, а у сврху доношења одлука, за шта је надлежан Савет министара, Комитет прослеђује мишљење.<sup>58</sup> И по Уговору (члан 25 УЕУ), овај Комитет има улогу да допринесе у дефинисању политике у свим међународним питањима која су предмет интересовања *CFSP/ESDP*, и да то у виду мишљења проследи Савету министара, на његов захтев или на сопствену иницијативу.

Војни комитет ЕУ (*EUMC – Military Committee of the European Union*) је главно „војно тело“ у оквиру Савета, које је формално састављено од шефова одбране држава чланица, и војних делегата из држава чланица.<sup>59</sup> Надлежност овог тела је у оквиру консултација и сарадњи држава чланица у области превенције конфликта и управљања кризама.<sup>60</sup> Функција Комитета је давање савета и препорука војне природе Комитету за политику и безбедност, а поред тога, овај Комитет издаје војне директиве Војном штабу ЕУ.<sup>61</sup>

Војни штаб ЕУ (*EUMS – Military Staff of the European Union*) има задатак да пружи стручне војне експертизе за рано упозоравање, процену ситуације и стратешко планирање извођења Петерсбуршких мисија, и све операције европских снага.<sup>62</sup> Војни штаб осигурава и везу између Војног комитета и војног особља. Војни штаб у управљању кризама даје војне савете Војном комитету и Комитету за политику и безбедност, и даје стратешка упутства.<sup>63</sup> Један од највећих изазова је захтев да Штаб координира и сарађује на дневној бази са цивилним органима ЕУ.<sup>64</sup> Не може се довољно нагласити да је ово јединствена мешавина цивилних и војних способности која представља квалитативну разлику између ЕУ и других међународних организација, и да представља посебну вредност ЕУ и њене безбедносне и одбрамбене политике.<sup>65</sup> Као што је наведено, у оквиру Војног штаба су обавештајне институције које имају улогу у овом односу.

57PSC – Political and Security Committee, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/r00005\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00005_en.htm) (12.05.2014).

58 *Ibidem*.

59EUMC (Military Committee of the European Union), [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/r00007\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00007_en.htm) (12.05.2014).

60 *Ibidem*.

61 *Ibidem*.

62 EUMS (Military Staff of the European Union), [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/r00006\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00006_en.htm) (12.05.2014).

63 *Ibidem*.

64 Mission and Structure, **João Nuno Jorge Vaz Antunes**, „Developing an Intelligence Capability - **The European Union**“ [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49-no4/Intelligence%20Capability\\_6.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49-no4/Intelligence%20Capability_6.htm) (12.05.2014).

65 *Ibidem*.

Обавештајна дивизија има чврсте везе са националним војним обавештајним агенцијама држава чланица.<sup>66</sup> Дивизија не производи обавештајне информације, већ их добија од служби држава чланица.<sup>67</sup> Њен одсек за продукцију сређује информације које добију и сачињава сопствени обавештајни производ, који има један нов квалитет, као продукт обавештајне дивизије Војног штаба ЕУ.<sup>68</sup> Сви коначни обавештајни производи ЕУ се повратно шаљу обавештајним агенцијама одбране држава чланица. Најзад, Дивизија дневно сарађује са цивилним телима за рано упозоравање и анализира прикупљене информације.<sup>69</sup> Обавештајна дивизија је од почетка активно тежила блиској сарадњи и координацији са другим земљама у вези са раним упозоравањем, што доводи до обавештајних производа потребних за доношење одлука у ЕУ.<sup>70</sup> То ће остати функција и снага ЕУ као једине мултинационалне организације са економским, комерцијалним, хуманитарним, политичким, дипломатским и војним капацитетима.<sup>71</sup> Обавештајна дивизија зависи од држава чланица ЕУ и њихових обавештајних служби, а њене развијене радне процедуре дозвољавају блиску сарадњу са државама чланицама и дневну координацију између ЕУ за рано упозоравање.<sup>72</sup> Дивизија је нашла своје место и у ономе што се може назвати „диригент оркестра“, са улогом да обезбеди свеобухватне и правовремене информације за политичке одлучиоце у ЕУ.<sup>73</sup> Дивизија има и искључиву одговорност за процену безбедносне ситуације у датој земљи или региону.<sup>74</sup> Дивизија руководи и управља кризним ситуацијама и у сарадњи са војном компонентом и Војним штабом носи главну одговорност за процену ризика и њихове импликације, као и за мисије заштите.<sup>75</sup>

Сателитски центар има улогу у подржавању доношења одлука ЕУ у области спољне и безбедносне политике, посебно европске одбрамбене политике кроз кризни менаџмент.<sup>76</sup> Центар добија задатке од Савета, преко кога се врши координација, а налоге могу слати и Европска комисија, државе чланице ЕУ, треће државе и друге међународне организације, нпр. *NATO*, *ОЕБС*, *УН*, и сл., ако је то релевантно за *CFSP* и *ESDP*.<sup>77</sup> Приоритети Сателитског центра су дефинисани европском безбедносном стратегијом, као што су праћење регионалних конфликта, организованог криминала, тероризма и ширења оружја за масовно уништење.<sup>78</sup> Центар је такође важан алат за рано упозоравање, омогућавањем раног откривања и спречавања могућих оружаних сукоба и хуманитарних криза, али и подршци операцијама ЕУ у *УН*.<sup>79</sup>

66 Relations with Member States, [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability\\_6.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability_6.htm) (12.05.2014).

67 *Ibidem*.

68 *Ibidem*.

69 *Ibidem*.

70 *Ibidem*.

71 Developing an Intelligence Capability *The European Union*, [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability\\_6.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability_6.htm) (12.05.2014).

72 *Ibidem*.

73 *Ibidem*.

74 Relations with Member States, [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability\\_6.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability_6.htm) (12.05.2014).

75 *Ibidem*.

76 The Centre, [http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2&Itemid=10](http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=2&Itemid=10), (12.05.2014).

77 Tasking, [http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5&Itemid=13](http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=5&Itemid=13) (12.05.2014).

78 Areas of priority, [http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6&Itemid=14](http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=6&Itemid=14) (12.05.2014).

79 *Ibidem*.

## 5. Закључак

Из досада анализиране ситуације, развоја, потреба и препрека, остаје једна непознаница у погледу развоја ове области у ЕУ, у односу на будући период. Јер, упркос опажању потребе за обавештајном сарадњом, обавештајним институцијама, обавештајном политиком и наднационалном – централном обавештајном агенцијом, мало је вероватно да ће се политички лидери одрећи контроле над својим националним обавештајним агенцијама. Присутне разлике, брига за национални суверенитет, вероватно ће се испречити могућности успостављања некаквог наднационалног обавештајног тела. Ипак, већа обавештајна сарадња у будућности је реалност.<sup>80</sup> Повећани захтеви постављени пред националне обавештајне службе ће их вероватно присилити да удруже ресурсе (Villadsen, 2000:91). Али, када је реч о неким видовима обавештајне интеграције, по неком искуству из целокупног развоја ЕУ, и за све друге области, вероватно је да ће се и овде догодити помаци, када и ако такав вид организовања понуди функционалну предност државама чланицама, посебно у ситуацијама када се постојећи национални приступи покажу неефикасним.<sup>81</sup>

Обавештајна сарадња на нивоу ЕУ ће се пре свега остварити кроз Обавештајну дивизију, Ситуациони центар и Сателитски центар. За сада неки видови аутономности постоје у области *IMINT* (пре свега кроз Сателитски центар). Ипак, за ефективну европску обавештајну политику, неопходна би била, поред *IMINT*, и обавештајна сарадња на подручју *SIGINT* и *HUMINT* активности, да би се обезбедио целовит обавештајни производ. На бази досадашње анализе, може се оценити да ће обавештајна активност и даље остати прерогатив националних обавештајних агенција, али је могуће да се и на нивоу ЕУ формира наднационални обавештајно-аналитички центар, што је тренутно у оквиру Војног штаба, где би се заједнички анализирали прикупљени подаци, базирани на експлоатацији информација из отворених извора, који ће се спајати са другим подацима које су прикупили националне агенције, пре него што би аутономно прикупљали податке из тајних извора.<sup>82</sup>

У вези заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике свакако да постоји објашњење за ту најважнију сметњу заједничкој спољној политици ЕУ, јер иако „постоје потребе за заједничком акцијом на спољном плану, постоје и унутрашњи захтеви и очекивања“.<sup>83</sup> Наиме, још увек постоји знатно противљење да државе на сличан начин, као у економској сфери, поделе своје политичко-дипломатске, безбедносне и одбрамбено-војне функције као окоснице државног суверенитета, са институцијама ЕУ. Јер, политичка, а посебно војна Европа, представља још увек скуп суверених нација које желе да то и остану<sup>84</sup>, бар када су у питању битни разлози националне безбедности и политике поједине државе чланице, међутим као што је раније речено, велики кораци су већ направљени и у овим областима које су трансферисане на ниво Европске уније.

Везано за улогу обавештајне компоненте у спољној политици ЕУ, сматра се да Обавештајна дивизија и Сателитски центар представљају за сада адекватна решења, уз предлог да се ојача и прошири Ситуациони центар, и да Еуропол ближе сарађује са институцијама из Другог стуба.<sup>85</sup> У том циљу, Европска обавештајна мрежа треба да буде основана без одлагања, чиме ће се омогућити да више европских и националних обавештајних произвођача комуницира и побољша интегрисане способности за процену

80 Упореди: Villadsen, O.R.; *Prospects for a European Common Intelligence Policy*, стр. 88-91.

81 *Ibidem*.

82 *Ibidem*.

83 Smith, K.E.; *EU external relations*, стр. 240-244.

84 Gnesotto, N.; *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris: EU Institute for Security Studies, 2004, стр. 19.

85 *For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU*, *op. cit.*

претњи.<sup>86</sup> Из овога следи да се већ могу препознати обриси обавештајних структура ЕУ, иако се још не говори о оснивању њених аутономних обавештајних агенција по узору на државе чланице. Наиме, у ЕУ још не постоји обавештајна служба са сопственим прикупљачким капацитетима, изузев Сателитског центра, већ зависе од достављања обавештајних информација из држава чланица. Улога ове обавештајне компоненте се највише манифестује кроз рано упозоравање, процену ситуације и стратешко планирање, што се обједињује у Војном штабу и преко кога се информишу политичке институције у ЕУ надлежне за доношење одлука у области *CFSP, ESDP*.

За разлику од улоге коју имају обавештајне институције у креирању и реализацији спољне политике у националним системима, овде је ситуација другачија, најпре из разлога што је спољна политика на нивоу ЕУ оптерећена разним ограничењима, а са друге стране још већа ограничења су у погледу капацитета ЕУ у њеној обавештајној компоненти, и преплићу се на националном и наднационалном нивоу. И поред тога, могуће је извести паралелу са улогом коју имају обавештајне службе у националним спољним политикама држава. Наиме, однос између обавештајних структура и политичких одлучилаца (произвођача и потрошача обавештајних сазнања и процена) има значајне последице за *CFSP/ESDP*. Политички догађаји су сложени и неизвесни, а обавештајна сазнања управо помажу да се оквири те неизвесности смање. Такође, обавештајне процене и анализе помажу да се исправе погрешне политичке опције, тако што ће попунити празнине у знању и стручности политичких одлучилаца, које се у овој области своде на одлуке Савета министара, па је ту реч, обзиром да је у питању орган у коме су заступљени интереси држава чланица, о двоструком преплитању улоге обавештајних служби и политике на националном и наднационалном нивоу, односно унутар ЕУ.

## Литература

1. Бајагић, М.; *Методика обавештајног рада*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2010.
2. Бајагић, М.; *Међународна безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012.
3. Гасми, Г.; *Право и основи права Европске уније*, Београд: Универзитет Сингидунум, 2010.
4. Gnesotto, N.; *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris: EU Institute for Security Studies, 2004.
5. Hertzberger, Eveline R.; Counterterrorism Intelligence Cooperation in the European Union, UNICRI. 2007, [http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/eveline.\\_hertzberger.intelligence\\_cooperation\\_eu.pdf](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/eveline._hertzberger.intelligence_cooperation_eu.pdf) (12.05.2014).
6. Кнежевић-Предић, В.; *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*. Београд: Институт за политичке студије, 2001.
7. Лопандић, Д.; *Уговор о Европској унији – Рим – Масстрихт – Амстердам*, Београд: Међународна политика и СЈП Службени лист, 1999.
8. Маринковић, Н.; Стварање одбрамбено-војне структуре у Европској унији – препреке и могућности: *НБП*, 2007, Vol. 12, No.1. стр.111-125.

<sup>86</sup> *Ibidem*.



9. Müller-Wille, B.; For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU, Occasional Papers No. 50. Paris: ISS, 2004.
10. Peterson, J., Smith E.M.; *The EU as a Global Actor*, Elizabeth Bomberg and Alexander Stubb (eds), *The European Union: How Does It Work?*, Oxford University Press, Chapter 10, 2000.
11. Smith, Karen E.; EU external relations, In Michael Cini (ed), *European Union Politics*, Oxford University Press, 2000, стр. 229-244.
12. Villadsen, O.R.; Prospects for a European Common Intelligence Policy, 2000, pp. 81-95. [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kentcsi/vol44no3/pdf/v44i3a\\_07p.pdf](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kentcsi/vol44no3/pdf/v44i3a_07p.pdf).
13. Walsh, J.; Intelligence-Sharing in the European Union: Institution Are not Enough, *JCMS*, Vol. 44, No.3, 2006, стр. 625-641.

### Интернет

1. <http://www.singipedia.com/content/432-Pravo-i-osnovi-prava-Evropske-Unije>, 24.06.2014.
2. Welcome to the SatCen, <http://www.satcen.europa.eu/> (12.05.2014).
3. The Intelligence Division, [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability\\_6.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability_6.htm) (12.05.2014).
4. Relations with Member States, [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability\\_6.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability_6.htm) (12.05.2014).
5. Developing an Intelligence Capability, The European Union, [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability\\_6.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability_6.htm) (12.05.2014).
6. Areas of priority, [http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6&Itemid=14](http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=6&Itemid=14) (12.05.2014).
7. For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ50.pdf> (12.05.2014).
8. PSC-Political and Security Committee, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/r00005\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00005_en.htm) (12.05.2014).
9. EUMC (Military Committee of the European Union), [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/r00007\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00007_en.htm) (12.05.2014).
10. EUMS- Military Staff of the European Union, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/r00006\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00006_en.htm) (12.05.2014).
11. Mission and Structure, João Nuno Jorge Vaz Antunes, „Developing an Intelligence Capability The European Union, [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability\\_6.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol49no4/Intelligence%20Capability_6.htm) (12.05.2014).

## RELATIONSHIP BETWEEN FOREIGN POLICY AND INTELLIGENCE COMPONENT IN EUROPEAN UNION SECURITY

**Summary:** Despite some historical prejudices, the EU Member States opted for integrating their own security into somewhat more complex concept - security community impersonated in the EU. The EU security model is based on the relations of affinity and trust towards and connection with the principles of a supranational organisation. However, the states have not abandoned the concept of national sovereignty in the security field and they have succeeded in giving a crucial importance to the national sovereignty by making a compromise which implies sharing the importance between the principles of sovereignty and supranationality. While importance of state sovereignty weakened in some other fields due to the benefits coming from the integration and common good, in the field of integrating intelligence components on the EU-level the least was done. It turned out that intelligence dimension of the European integration is the most sensitive issue in the transfer from national to supranational level. However, irrespective of all parameters reflecting other forms of the EU power, without this dimension the EU can not express its power on the global level nor expected efficiency in the field of a foreign and security policy.

# ЗНАЧАЈ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА У ФУНКЦИЈИ ОЧУВАЊА БЕЗБЕДНОСТИ<sup>1</sup>

мр Марија Мићовић

*Криминалистичко-полицијска академија, Београд*

**Сажетак:** Рационализација употребе природних ресурса, унапређење квалитета животне средине, а самим тим очување безбедности и сигурности човека и могућност доступности природних ресурса будућим генерацијама, кључни су параметри концепта одрживог развоја. Безбедност која је својствена сваком појединцу, немогуће је остварити, уколико се безбедност животне средине не подигне на ниво високе политике и студија безбедности.

Светска комисија за животну средину и развој, познатија као Брутландова комисија, прва је указала на значај одрживог развоја и утицај који има деградација животне средине како на локалном, тако на глобалном нивоу.

**Кључне речи:** одрживи развој, безбедност, еколошка безбедност, ЕУ.

## 1. Увод

На данашњем нивоу привредног развоја, делатности које прате тај развој су толико обимне да процеси метаболизма и растварачке способности атмосфере и хидросфере у многим регионима света већ нису у стању да неутралишу антропогено оптерећење. У приоритете везано са кратким временом обнове или чак са потпуном немогућношћу обнове, спада и промена климе, смањење животног простора, промена озонског омотача, нестанак врста и генетске измене.<sup>2</sup>

Будућност треба пројектовати базирану на активностима и пројектима који граде околину на принципима одрживог економског развоја, али и еколошке одрживости. Сама концепција одрживог развоја се базира на планирању индустријске производње, архитектури насеља и индустрије, одрживим површинама и одрживој пољопривреди, а што укључује сектор енергије. Одрживи развој је процес промена у организацији и регулисању људских настојања да могу задовољити своје потребе и тежње садашњих

<sup>1</sup> Рад је резултат реализовања научно-истраживачког пројекта „Национална безбедност Републике Србије и безбедносне интеграције“, руководилац пројекта проф. др Младен Бајагић, носилац Криминалистичко-полицијска академија у Београду.

<sup>2</sup> Понтинг, К., *Еколошка историја света – животна средина и пропаст великих цивилизација*, Одисеја, Београд, 2009, стр. 44.

генерација, без затварања могућности за будуће генерације, како би и оне задовољиле властите потребе и настојања. Будући да је одрживост динамичан концепт, а не статичко стање, она захтева флексибилност у доношењу одлука и спремност на модификовање приступа у складу са променама у околини, људским потребама и жељама или технолошким напретком. Одрживе технологије користе мање енергије, ограничавају злоупотребу природних ресурса и директно или индиректно не загађују животну средину. У токовима материјала поставља се захтев да се они могу поново употребити и искористити. Ови захтеви су битни како за развијене, тако и за земље у развоју.<sup>3</sup>

Одрживи развој подразумева израду модела који на квалитетан начин задовољавају друштвено-економске потребе и интересе грађана, а истовремено уклањају или знатно смањују утицаје који прете или штете животnoj средини и природним ресурсима.

Истовремено укључује унапређење економије, околине и добробити људи. За пословни подухват, у пословном свету, одрживи развој значи прилагођавање пословне стратегије и активности која задовољава потребе организације и улагача, а истовремено штити, одржава и унапређује људске и природне ресурсе који ће бити потребни у будућности.

Раних 1970-тих година XX века проблем одрживости је привукао међународну пажњу, а у данашње време се манифестује потребом редизајнирања образаца глобалног развоја. Током деценија, дефиниција одрживог развоја је мењана, али суштина концепта јесте да је одрживост једино могуће постићи уважавајући три димензије: економску, социјалну и еколошку. Тако се јавља и потреба да се размишља о томе шта је то раст, а шта развој, како их је могуће мерити и шта нам те мере говоре. Важно је поменути да је у исто време у ЕУ почела да се развија и дебата о неопходности регионалне политике, те је, не случајно, регионална политика ЕУ промовисала регионе у места са којих је било најприродније управљати економским развојем, али и водити адекватне социјалне политике, као и бригу о заштити животне средине. Није случајност ни то да ЕУ своје програме помоћи, чији су уживаоци региони, темељи на тзв. хоризонталним принципима, а они се тичу заштите животне средине и стварања услова за висок степен социјалне правде.<sup>4</sup>

У данашње време човек се налази у информационом пољу, формираном новим средствима комуникације, нарочито средствима јавног информисања. То поље делујући непосредно на мозак, може вршити на човека не мањи утицај него његов материјални положај. Он непосредно утиче на стање производних снага, које се већ не може разматрати одвојено од информационе средине. За последњих пола века такође се изменио и сам карактер производње. Наука је постала непосредна производна снага, настали су и развили се микроелектроника, информатика, роботика, биотехнологије, које утичу не само на начин живота, него и на биолошке основе човекове егзистенције. Данас када је развој цивилизације пришао критичној граници, само сфера разума може указати на путеве излаза из нарастајућих глобалних тешкоћа.<sup>5</sup>

Одрживи развој не представља само еколошко питање. Утврђена су три аспекта одрживог развоја, односно:

– економска одрживост,

3 Brundtlandova komisija, Naša zajednička budućnost (Our Common Future), Završni izveštaj Brundtlandove komisije, WCED, 1987.

4 Teaching For Sustainable Development - Report on a workshop at Veldhoven – Netheralnds 2325 April 1990; OECD, 1990.

5 Стевановић, В. (2003), *Енциклопедија: Животна средина и одрживи развој*, Београд, 2003, стр. 48.

- еколошка одрживост, и
- социјална одрживост.<sup>6</sup>

Први аспект подразумева *економски раст и развој*, други обухвата *интегритет екосистема и бригу о њиховом капацитету и биолошкој разноликости*, док последњи обухвата *вредности* као што су: *једнакост, оспособљеност, доступност, и учешће појединаца у друштвеном животу*. Поред ове три компоненте, руководећи принципи одрживог просторног развоја европског континента уводе и четврту димензију – *културну одрживост*. Културна одрживост садржи нормативе еко-развоја који уважавају плуралитет „локалних, односно економских, културних и социјалних специфичности“. Најзад, понекад се као посебна димензија препознаје *просторна одрживост* – избалансираност елемената рурално-урбаних конфигурација и оптимална распоређеност људских насеља. Економска димензија одрживог развоја тражи нове одговоре на изазове глобалног такмичења у остваривању конкурентске предности кроз ефикасније коришћење и повећање продуктивности расположивих ресурса, водећи рачуна при томе да се отклоне или минимизирају негативни утицаји на животну средину. То захтева фундаменталне и дугорочне промене које би, у оквиру концепта одрживог развоја, требало посматрати као повољне прилике, и обухвата нове инвестиције и иновативност на свим нивоима производње. Економска одрживост означава помак од гледања на животну средину и социјалну проблематику искључиво кроз обавезе стручних тимова и експерата, ка гледању на ова питања као обавезе целог друштва.

Социјална димензија одрживог развоја подразумева да се за развој не може рећи да је одржив ако није праведан или ако не задовољава потребе већине становника на Земљи. Одрживи друштвени развој је интегрисани процес изградње људских способности у смислу: борбе против сиромаштва, стварања продуктивног запошљавања људи, промовисања друштвеног уједињења, као и ефикасне и свима доступне здравствене заштите и образовања, превенције криминала и негативних друштвених појава, демократизације свих поре друштвеног живота и промене потрошачких навика и потреба.<sup>7</sup>

## 2. Међузависност темељних компоненти одрживог развоја

Одрживи развој се у техничким терминима може дефинисати као развојни пут у којем максималност данашњег благостања човјечанства не угрожава благостање човјечанства у будућности. Постизање тог циља захтева елиминисање негативних екстерналија које су одговорне за трошење природних ресурса и деградацију животне средине. Такође захтева осигуравање оних јавних добара која су есенцијална за трајни економски развој, а која су производ добро функционалног екосистема, здравог окружења и заједништва људи. Одрживи развој такође наглашава важност задржавања флексибилности код одговарања на будуће изазове, иако се вероватноћа, величина и локација ефеката таквих изазова не може са сигурношћу проценити. Економска одрживост подразумева остваривање услова за снажни и трајни економски раст, а то су

6 Благојевић М., Никач Ж., Симић Б., (2011), Концепт одрживог развоја у функцији сузбијања еколошког криминалитета, *Ецологица* (часопис научно-стручног друштва за заштиту животне средине), бр. 63, стр. 544-548.

7 United Nations Department of Economic and Social Affairs (1999) Work programme on indicators of sustainable development of the commission on sustainable development. Division for sustainable development

очување финансијске стабилности, одржавање стабилности цена, те стварање подстицајног окружења за улагања и иновације.<sup>8</sup>

Одрживост околине усмерена је на очување и одржавање целовитости, продуктивности и обновљивости биолошких и физичких система, те на очување здраве и безбедне животне средине. Друштвена одрживост наглашава важност очувања високе запослености, друштвених мрежа које су у стању прилагодити се већим демографским и структуралним променама, те једнакости и демократске партиципације при доношењу одлука. Ови услови се разликују од економске ефикасности, али су једнако важни. Интеракција између средине и социјалне димензије темељи се на количинама природних богатстава која су важна за појединца, али често на немерљиве начине. Деградација и нарушавање квалитета околине може резултирати нарушавањем здравља изложене популације, док мере ограничавања нарушавања околине могу побољшати квалитет рада и живљења и тако спречити негативне утицаје. Обрнуто, социјални услови ће утицати на околину путем образаца потрошње, док образовање и подизање свести подстиче заштиту околине.<sup>9</sup>

Елементи друштвене организације као што су норме и поверење такође могу умањити понашања која су штетна за животну средину. Одрживи развој подразумева избегавање сломова који би угрозили темеље за развој у будућности. Како је будућност несигурна, императив је да економски, социјални и природни услови буду флексибилни тј. способни прилагодити се непредвиђеним ситуацијама. Ризици и несигурности одражавају ограничења у нашем разумевању међуделовања социјалне, економске и природне сфере. Управљање ризиком укључује три комплементарне активности за доносиоце одлука: процену ризика, комуникацију и управљање. Учење, истраживање и управљање информацијама су темељни алати за процену ризика. Боља процена ризика требало би да се ослања на истраживања о биофизичком односу и техничким решењима, као и на учењу о друштвеним преференцама и ставовима. С обзиром да су питања везана за одрживи развој често комплексна и мултидимензионална, потребно је приступити интердисциплинарно и интернационално. Комуникација и преношење резултата истраживања јавности и потенцијално оштећеним странама је од кључног значаја да би се добила потпора имплементацији решења. Управљање ризиком подразумева смањење осетљивости услова и развој стратегија заштите. Приступ процени и управљању ризиком је од посебне важности кад се ради о штетама нанетим животној средини, јер су вероватноћа да се догоде мале, а трошкови велики.<sup>10</sup>

Развијена економија ствара услове за развој социјалне димензије друштвеног бића, и обрнуто, лоша економија је извор је лошег социјалног стања. То, наравно, не значи аутоматизам међусобног утицаја економског на социјалног развоја. Интегритет социјалне и економске политике мора се заснивати на принципу реалне потрошње у складу са економским развојем, дакле реалних и оптималних могућности једног друштва са циљем да уз одговарајућу социјалну праведност у коришћењу средстава, социјална политика увек делује подстицајно на веће екомско стварање.<sup>11</sup>

8 Митић Г., Еколошка политика и концепт одрживог развоја, *Ецологица*, Наука-привреда-искуства, Бр. 7, Београд, 1995, стр.13-17.

9 Штрбац Н., Вуковић М., Воза Д., Сокић М., Одрживи развој и заштита животне средине, *Рециклажа и одрживи развој*, бр. 5, 2012, стр. 18-29.

10 Цифрић, И. (2005); Антропоцентрична и биоцентрична одговорност за живот, *Социјална екологија*, 2005, Vol 14, No. 3, стр.195- 215.

11 Human Development Report 2007 / 2008: Fighting climate change: Human solidarity in divided world (2007) UNDP.

Са аспекта социјалног развоја, као битне компоненте концепта одрживог развоја, операционализација овог појма треба да инкорпорира сва подручја живота и рада људи, а пре свега:

- продуктивно запошљавање и обезбеђење адекватних услова на раду и заштиту од повређивања и обољевања радника
- здравствену заштиту становништва
- доступност образовања
- адекватне услове становања и живот у здравој средини.

Краће речено, овај концепт се залаже за обезбеђивање услова живота и животног стандарда достојних човека на почетку XXI века на начин који неће угрозити развој будућих генерација и задовољавање њихових потреба.

### **3. Европска унија и одрживи развој**

Одрживи развој је дубоко укорењена вредност Европске уније (ЕУ) и обухвата питања од великог значаја за грађане, било да се ради о одржавању и повећању дугорочног просперитета, решавању проблема око климатских промена или рада на стварању сигурног, здравог и социјално укљученог друштва. Како се суочавамо са све бржим глобалним променама, од отапања ледника до све већих цена, те растуће потребе за енергијом, потреба да се уоче и измене трендови неодрживости и наше понашање и ставови је већа него икада.

Одрживи развој није условљен само политиком, већ се у обзир морају узети и сви друштвени принципи на којима почивају људске делатности и у складу са тим доносити политичке и економске одлуке. Ово захтева корените промене у размишљању, обрасцима производње и потрошње, као и у друштвеним и политичким структурама.<sup>12</sup>

У јулу 2009. године Комисија је ревидирала Стратегију одрживог развоја ЕУ. Она истиче да је ЕУ у свој широки спектар главних политичких токова уврстила и питања одрживог развоја. Општи циљ Стратегије одрживог развоја ЕУ је да се идентификују и успоставе мере и акције како би се постигло континуирано дугорочно побољшање квалитета живота кроз успостављање одрживих заједница које су у стању да ефикасно управљају ресурсима и да их користе на адекватан начин те тако обезбеде просперитет, заштиту животне средине и социјалну кохезију.<sup>13</sup>

Стратегија поставља опште циљеве и конкретне акције за седам кључних приоритетних изазова, и то:

- климатске промене и чиста енергија
- одрживи саобраћај
- одржива потрошња и производња
- конзервација и управљање природним ресурсима и здравство
- социјална инклузија, демографија и миграције

---

<sup>12</sup> Водич кроз ЕУ политике – Животна средина, 2010.

<sup>13</sup> Review of the European Union Strategy for Sustainable Development, Brussels, 24.7.2009.

– глобално сиромаштво и изазови одрживог развоја.<sup>14</sup>

Политика ЕУ у области животне средине треба да допринесе постизању следећих циљева:

- очувању, заштити и побољшању квалитета животне средине,
- заштити људског здравља, и
- рационалној употреби природних ресурса.

На самиту у Гетеборгу јуна 2001. године, лидери ЕУ покренули су питање Стратегије одрживог развоја ЕУ на предлог Европске комисије. Централни инструмент развијен за ову намену је обавеза за Комисију да поднесе сваке године извештај о напретку у реализацији циљева одрживог развоја.

Одрживи развој у Уговору је зацртан као највиши дугорочни циљ ЕУ. Стратегија одрживог развоја ЕУ (ЕУ СДС) представља оквир за дугорочну визију одрживости у којој економски раст, социјална кохезија и заштита животне средине иду руку под руку и међусобно се подржавају. У последњих неколико година, ЕУ је интегрисала циљ одрживог развоја у широк распон политика. Нарочито треба истакнути напоре у борби против климатских промена.<sup>15</sup>

Потреба за природним ресурсима непрекидно расте и прелази оно што Земља дугорочно може одржати. Биолошка разноврсност (биодиверзитет) глобално опада, а највећи екосистеми налазе се под све већим притиском. Потрошња енергената и полутаната у саобраћају расте. Глобално сиромаштво не посустаје. Постављено је важно питање будућности: да ли је капацитет биосфере у перспективи одговарајући да издржи незаустављиво оптерећење које намеће људска производња и потрошња? Разлози за забринутост постају јаснији ако дефинишемо капацитет носивости не као максималан број становника, него као максимално оптерећење које ти становници могу наметнути животној средини. Због свог опстанка и раста градови, индустријски региони и саме државе зависе од огромних земљишних пространа ван својих административних и државних граница и њихове еколошке производње. Државе тако присвајају еколошки потенцијал у виду енергије и сировина далеких региона путем трговине, тако да се еколошке локације држава више не подударају са њиховим географским локацијама. Годишњи токови прихода од природе који су потребни за издржавање одређеног становништва у оквиру његове административне границе представљају присвојену носивост, јер за сваки ток сировина мора да постоји одговарајући извор површине земље и припадајућег екосистема која је потребна. Сабирањем свих области екосистема које заузимају поједини артикли у годишњој потрошачкој корпи потрошних добара и услуга и множењем са бројем становника добија се *еколошки отисак* датог становништва на тој површини земље.<sup>16</sup>

Еколошки отисак (*Ecological Footprint*) представља одређујући ниво потрошње ресурса и стварања отпада од стране неке економије или становништва који превазилази одрживу природну производњу и моћ асимилације у просторном смислу. Тако добијамо разлику између еколошког отиска дате економије и становништва са једне стране и са друге стране географске области коју заузима. Први пут је овај термин употребљен

14 2009 Review of the EU Sustainable Development Strategy, Presidency Report.

15 Holmes III, R.; *Environmental Ethics, Duties to and Values in the Natural World*, Philadelphia: Temple University Press., 1988, pp. 1-191.

16 Вељковић Н., Индикатори одрживог развоја – Србија и свет, <http://www.sepa.gov.rs/download/odrziviRazvoj/odrziviRazvojSrbija.pdf> (15.07.2014).



на Универзитету у Канади, раних 90. прошлог века и сматрао се као метод, индикатор и средство. Најкраће речено, то је метод који се користи за израчунавање и процену утицаја потрошње добара на животну средину.<sup>17</sup>

Израчунавањем еколошког отиска се дошло до сазнања да човечанство просечно данас не живи унутар капацитета носивости планете Земље. Еколошки отисак је показао да је 2008. године било потребно 2,7 глобалних хектара по становнику, што је 30% више од природног биолошког капацитета који износи 2,1 глобални хектар по становнику (gha/pers). Овакав еколошки дефицит на глобалном плану се задовољава из неодрживих екстра извора, а они се добијају на три начина:

- укључивањем у услуге светске трговине сировина и готових производа;
- узимањем из прошлости (нпр. фосилна горива); или
- позајмљивањем из будућности на принципима супротним концепту одрживог развоја (нпр. прекомерног експлоатацијом шума и рибљег фонда).<sup>18</sup>

Вредност еколошког отиска (*Ecological Footprint*) варира током година, јер зависи од потрошње, ефикасности производње и међународне трговине и представља добар компаративни индикатор када се доведе у везу са другим индикатором одрживог развоја – биокапацитетом (*Biocapacity*). Биокапацитет неког подручја израчунава се множењем површине тог подручја са фактором приноса из датог екосистема и одговарајућим фактором еквиваленције и зависи од примене савремене пољопривредне праксе (употребе ђубрива и наводњавања), деградације екосистема и броја становника.<sup>19</sup>

Поставља се питање због чега еколошка питања немају већу заступљеност у политичком и безбедносном свету, с обзиром на то да имамо екстреман тренд раста еколошких претњи, као што је глобално загађивање, суше, поплаве и др., и то врло често са транснационалним последицама.<sup>20</sup>

## 4. Закључак

Изградњом одговорног односа према животној средини, кроз пуну интеграцију националних субјеката у међународне иницијативе и друге облике деловања на међународном нивоу, омогућава се сарадња и изградња партнерства између приватног и јавног сектора као кључног елемента у достизању синергетског садејства кључних актера одрживог развоја. Одговоран однос према простору и природним ресурсима омогућава валоризацију јединствене природне и културне баштине као полазишта у изградњи сопствене препознатљивости на глобалним нивоу и подстицању одрживог развоја.

Суочавање са проблемима у области животне средине на глобалном нивоу: климатске промене, губитак биодиверзитета, оштећење озонског омотача, прекомерно загађење морских екосистема, захтевају координирано деловање свих субјеката, односно напуштање приступа према ком се проблеми посматрају и решавају индивиду-

<sup>17</sup> Упореди: Aall C., Norland I. T., *The Ecological Footprint of the City of Oslo – Results and Proposals for the Use of the Ecological Footprint in Local Environmental Policy*, Report No. 1/02, 2002, Western Norway Research Institute.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Smajić M., Turčalo S.; *Ekološke promjene i ljudska sigurnost*, Dani kriznog upravljanja, 7. међународна зnanstveno-stručna konferencija, Velika Gorica, Hrvatska, 2014, str. 225-235.

алним деловањем земаља. Животна средина представља синергетски елемент у јачању разумевања и сарадње међу државама, регионима, континентима. Као што животна средина не познаје границе, тако ни проблеми узроковани нарушавањем природне равнотеже не познају националне оквире и не прихватају изоловано деловање. Координирано деловање, потребно је и у суочавању са глобалним претњама и изазовима и у регионалном и прекограничном контексту. Управљање прекограничним воденим токовима, заједничким прекограничним екосистемима или пак решавање проблема прекограничног загађења ваздуха, захтевају пуну сарадњу и решавање еколошких проблема као интегралног дела дубљих процеса политичких и економских интеграција. Наднационални приступ у креирању политика, стратегија и планова, представља оквир за дефинисање ефикасних националних политика које омогућавају свођење на минимум негативних утицаја на животно окружење и остваривање највећих користи за целокупно друштво.

Дугорочно одрживо креирање политика, стратегија и планова, израда и примена функционалних законских прописа, спровођење реформи на свим нивоима, те унапређивање хоризонталне и вертикалне координације, захтева ефикасну имплементацију принципа међународне политике у области животне средине и имплементацију међународних споразума и конвенција уз уважавање националних потреба и специфичности.

## Литература

1. Aall C., Norland I. T., (2002), *The Ecological Footprint of the City of Oslo – Results and Proposals for the Use of the Ecological Footprint in Local Environmental Policy*, Report No. 1/02, Western Norway Research Institute.
2. Благојевић М., Никач Ж., Симић Б., (2011), *Концепт одрживог развоја у функцији сузбијања еколошког криминалитета*, *Ecologica*, часопис научно-стручног друштва за заштиту животне средине, бр. 63, стр. 544-548.
3. Брундтландова комисија, *Наша заједничка будућност (Our Common Future)*, 1987, Завршни извештај Брундтлендове комисије, WCED.
4. Цифрић, И. (2005); Антропоцентрична и биоцентрична одговорност за живот, *Социјална екологија*, 2005, Vol 14, No. 3, стр.195- 215.
5. European Commission (2009) Council regulation EC no 552/2009, of 22 June 2009, amending regulation EC no 1907-2006 on the registration evaluation authorization and restriction of chemical (reach) as regards annex XVII. Official Journal of the European Union, 26. 06., L 164, p 7-3.
6. Holmes III, R.; *Environmental Ethics. Duties to and Values in the Natural World*. Philadelphia: Temple University Press., 1988.
7. Human Development Report 2007/2008: Fighting climate change: Human solidarity in divided world, UNDP, 2007.
8. Митић Г. (1995), *Еколошка политика и концепт одрживог развоја*, *Екологица*, Наука-привреда-искуства, Но. 7, Београд, стр.13-17.

9. Понтинг, К. (2009), *Еколошка историја света – животна средина и пропаст великих цивилизација*, Одисеја, Београд.
10. Review of the European Union Strategy for Sustainable Development, Brussels, 24.7.2009.
11. Smajić M., Turčalo S., (2014), *Еколошке промене и људска сигурност*, Dani kriznog upravljanja, 7. међународна зnanstveno-stručna konferencija, Velika Gorica, Hrvatska, str. 225-235.
12. Стевановић, В.; Енциклопедија, *Животна средина и одрживи развој*, Београд, 2003.
13. Teaching For Sustainable Development – Report on a workshop at Veldhoven – Netheralnds 23-25 April 1990; OECD, 1990.
14. United Nations Department of Economic and Social Affairs (1999) Work programme on indicators of sustainable development of the commission on sustainable development. Division for sustainable development.
15. Водич кроз ЕУ политике – Животна средина, 2010.
16. Вељковић Н., *Индикатори одрживог развоја – Србија и свет*, <http://www.sepa.gov.rs/download/odrziviRazvoj/odrziviRazvojSrbija.pdf> (15.07.2014).
17. Штрбац Н., Вуковић М., Воста Д., Сокић М., (2012) „Одрживи развој и заштита животне средине“, Рециклажа и одрживи развој бр. 5, стр. 18-29.

## IMPORTANCE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN FUNCTION OF MAINTAINING SECURITY

**Summary:** Rationalization of the use of natural resources, improving of environmental quality and thus maintaining security and safety of people and the possibility of access to natural resources for future generations are the key parameters of the concept of sustainable development. Safety which is typical for every individual, is impossible to achieve if the security environment is not up to the level of high politics and security studies. World Commission on Environment and Development (WCED), better known as Brundtland Commission, first pointed out the importance of sustainable development and the impact that environmental degradation has on both the local and global level.



# ЉУДСКА БЕЗБЕДНОСТ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ: АНАЛИТИЧКИ ПРЕЦИЗАН КОНЦЕПТ ИЛИ ДЕО ПОЛИТИЧКОГ НАРАТИВА

Марија Поповић

*Криминалистичко-полицијска академија, Београд*

**Сажетак:** Људска безбедност је концепт савременог доба и креиран је као резултат настојања новостворених субјеката безбедности, какве су међународне организације, да се сложена безбедносна слика света с краја XX и почетка XXI века поправи, а безбедност хуманизује. Иако су концепт људске безбедности као својеврстан стандард прихватили и традиционални субјекти безбедности (државе), његови најјачи заговорници и основни имплементатори су међународне организације. Иако је садржај људске безбедности непрецизан, а концепт критикован као широк и безобалан, те аналитички неупотребљив, он завређује пажњу академске заједнице јер представља незаменљив начин легитимизације предузимања многобројних мера и активности секуритизујућих актера, који, у зависности од контекста, концепт људске безбедности испуњавају одређеном садржином. Европска унија је једна од међународних организација које концепту људске безбедности дају одређено место у безбедносном дискурсу, па је циљ рада да утврди да ли Европска унија тежи униформисању концепта људске безбедности којим би концепт добио прецизан аналитички оквир, или га користи као део свакодневног дискурса којим оправдава најразличитије политичке поступке. Истраживачко питање које се поставља у раду односи се на примену концепта људске безбедности у Европској унији, с обзиром на то да концепт није званично усвојен у форми стратешког или доктринарног документа и нема прецизног садржаја, али упркос томе наратив који почива на заштити људи све чешће је коришћен унутар Европске уније. Стога, тражи се одговор на питање зашто је људска безбедност користан концепт и често коришћен наратив и у којој сфери се овај дискурс најчешће користи.

**Кључне речи:** безбедност, Европска унија, људска безбедност, наратив.

## 1. Увод

Концепт људске безбедности јавља се у оквиру студија безбедности након окончања хладног рата. У том периоду, област студија безбедности обележила је трансформација тзв. „државоцентричне“ у „људскоцентричну“ концепцију безбедности, што је значило и промену начина на који се перципирају безбедносне претње и референтни објекти заштите. Искорак студија безбедности учињен је и у погледу онтолошког полазишта, које се из фундаменталистичког премешта у поље социјално конструисаног. Овакав искорак учињен је јер сложена безбедносна слика света с краја XX и почетка XXI века није могла да се објасни традиционалним приступом, па се отвара простор за плурализам концепата којима се савремени проблеми безбедности настоје објаснити као социјално конструисани и зависни од временског оквира, социјалног и политичког контекста, норми, традиције, вредности, уверења и сл. Један од њих је и концепт људске безбедности, коме је унутар студија безбедности направљен простор захваљујући полазним претпоставкама критичке теорије, а нарочито велшке школе (продубљење концепта безбедности ка новим нивоима анализе – појединац) и копенхашке школе студија безбедности (проширење концепта ка новим секторима – економски, еколошки, политички и сл.).

Унутар студија безбедности овај концепт привукао је пажњу једног дела академске заједнице и изазвао плодноне дебате у академским круговима, како у погледу аналитичког оквира концепта, тако у погледу његове нормативне употребљивости. Иако постоји висок степен неусаглашености у погледу тога да ли политички најкориснија верзија овог концепта може имати употребљив и прецизан аналитички оквир, ово је концепт који завређује пажњу академске заједнице из неколико разлога.

Прво, као и остали друштвени феномени, и овај концепт има форму која је створена на основу најважнијих принципа и вредносних опредељења хуманизма, а садржина варира у зависности од контекста, па неки од аутора у томе не виде недостатак овог концепта, већ напротив, његову предност.<sup>1</sup>

Друго, концепт људске безбедности показао се као изузетно користан концепт практичне политике. Иако врло често непрецизно одређеног садржаја, у безбедносном дискурсу држава или међувладиних организација људска безбедност представља незаменљив начин легитимизације предузимања многобројних мера и активности секуритизујућих актера, који, у зависности од контекста, концепт људске безбедности испуњавају одређеном садржином.

Најзад, овај концепт указује на вредносну опредељеност која у савременом окружењу нема алтернативу. Војни савези и традиционалне вредности јесу део безбедносне стварности, али су у великој мери подређене људима и нису циљ, већ средства која треба да се ставе у службу заштите човека. Државе и међувладине организације данас позиционирају себе као глобалне или регионалне актере управо користећи реторику људске безбедности на основу способности да својим механизмима и капацитетима заштите и унапреде људску безбедност.

Истраживачко питање које се поставља у раду односи се на примену концепта људске безбедности у Европској унији, с обзиром на то да концепт није званично усвојен у форми стратешког или доктринарног документа, и нема прецизног садржаја, али упркос томе наратив, који почива на заштити људи, све чешће је коришћен унутар Европске уније. Стога, тражи се одговор на питање зашто је људска безбедност користан концепт и често коришћен наратив, и у којој сфери се овај дискурс најчешће користи.

1 Shahrbanou Tadjbakhsh, leading worldwide expert on human security and professor at Sciences Po in Paris, Kapsucinski Development Lecture on human security at the University of Latvia/Stockholm, School of Economics, in Riga on 23 May 2013, available at: <http://www.youtube.com/watch?v=INIBVzU4teQ>, 20/5/2014.

## 2. Људска безбедност – теоријске дебате и политичка инструментализовност

Људска безбедност сврстава се у ред проблематизованих и често критикованих концепата. Јединствена дефиниција садржине људске безбедности не постоји, с обзиром на то да људска безбедност нема исто значење у различитим окружењима, и да је у великој мери ствар особене перцепције безбедносних претњи, а зависи од социо-економских, политичких и других околности. Највећи број академских дискусија о самом концепту људске безбедности фокусиран је на однос аналитичког и нормативног оквира. Хетерогеност садржаја концепта људске безбедности који је формулисан тако да обухвати људска права, људски развој и људску сигурност<sup>2</sup>, критикована је као аналитички непривлачна. Стога, заступници схватања људске безбедности у ужем смислу (људска сигурност, заштићеност људи у оружаним сукобима) врло често ово схватање у ширем смислу називају „шопинг листом“.<sup>3</sup> Међутим, свођење концепта као што је људска безбедност на очигледно преузак оквир какав је заштита људи у оружаним сукобима доводи до „нормативног осиромашења концепта, што га чини практично некорисним“, а аналитички оквир који нема нормативну примену не задовољава једно од основних захтева науке, а то је налажење решења за практичне проблеме који су предмет њеног изучавања.<sup>4</sup> Дакле, консензус око теоријског оквира људске безбедности до сада није постигнут, али је за теорију једнако значајно истражити на који се начин и зашто се овај концепт користи од стране конкретних субјеката и зашто је синтагма људска безбедност у савременом безбедносном окружењу нешто попут чаробних речи.

Дакле, на маргинама дискусије о аналитичком оквиру, дешава се успон концепта и његово позиционирање унутар практичних политика држава, међувладиних и невладиних организација које, упркос теоријској неусаглашености у погледу консензуса о садржини људске безбедности, користе концепт као инструмент моћи са потпуном слободом да са своје позиције, језичким актима конструишу садржину онога што за њих представља синтагма људска безбедност. Једно од важнијих питања је, стога, не само прецизирање аналитичког оквира, који је већ очигледно ствар позиције (као и већина савремених политичких концепата) већ разлози и услови коришћења овог дискурса као легитимишућег вредносног принципа при доношењу и спровођењу одлука. Поред тога, употреба концепта као полуге меке и нормативне моћи и његова способност да трансформише дугозаступљени милитаристички дискурс, такође заслужује да буде предмет теоријске дебате када је реч о концепту људске безбедности.

Људска безбедност први пут је обликована под окриљем једне међувладине организације, ОУН, када је 1994. креиран први Извештај о људском развоју, Програма за развој УН. У овом документу, људска безбедност је дефинисана тако да укључује два аспекта, и стога означава заштићеност од хроничних претњи какве су глад, болест и

2 Фен Ослер Хампсон разликује 3 приступа људској безбедности: приступ заснован на људским правима (основна политичка и грађанска права), приступ заснован на „сигурности људи“ (лична права укључујући опстанак – основа за хуманитарне интервенције) и приступ заснован на одрживом људском развоју (економска, социјална права, права на здраву животну средину; Хампсон Фен Ослер, „Вишезначност појма људске безбедности“, у: Д. Дулић, *Људска безбедност*, Факултет цивилне одбране Универзитета у Београду, Београд, 2003, стр. 29.

3 К. Krause, A Key to a Powerful Agenda, if Properly Delimited, *Security Dialogue*, no. 3, 2004, p.367.

4 М. Поповић.: Допринос критичке школе концептуализацији људске безбедности, *Култура полиса*, бр. 23, година XI, Институт за европске студије, Београд, 2014, стр. 70.

репресија, као и заштиту од изненадних и штетних поремећаја у обрасцима свакодневног живота, код куће, на послу и у заједници.<sup>5</sup> Иако без прецизирања на који начин и ко ово треба да постигне, већ тада је било јасно да се ради о изузетно привлачном дискурсу који ће постати део свакодневне политичке агенде. Способност да се концепт искористи као наратив, реторика и саставни део дискурса одређене политике уочен је и од стране теоретичара студија безбедности, који га десет година након креирања овог концепта у специјалном издању часописа *Security Dialogue* из 2004. на тему „Шта је људска безбедност“ означавају као „политички поглед на свет“<sup>6</sup>, „растегљиву иницијативу чији опстанак зависи од тога да ли ће академски дискурс у областима који су повезани са политиком мобилисати довољно ресурса и интелектуалне подршке за њено одржање“<sup>7</sup>, „кључ снажне агенде, али уколико је ваљано разграничена“<sup>8</sup>, итд.

Употребљивост људске безбедности у пракси не односи се само на прецизиран сет правила које држава или други субјект треба да испуни, или активности које треба да обави, јер тако нешто није ни могуће. Људска безбедност је концепт који је базиран на својој специфичности у различитим контекстима, што га чини пожељним у политичким круговима јер отвара широк спектар могућности да секуритизујући актер, тј. доносилац политичке одлуке креира агенду људске безбедности која одговара датом контексту. Употребљивост концепта људске безбедности у пракси одређује се и као приоритизација и дистрибуција ресурса, речју, обликовање политичке агенде.<sup>9</sup> Саша Вертес (Sascha Werthes) и Дејвид Бозолд (David Bosold) уочавају да „људска безбедност као лајтмотив има потенцијал да мотивише и мобилише колективна размишљања и такође и колективне акције држава“.<sup>10</sup>

С обзиром на то да је људска безбедност сасвим извесно политички инструмент за легитимизацију понашања, додељују му се они садржаји који су политички релевантни за дати случај, а секуритизација објеката који треба да уживају заштиту која је обухваћена концептом људске безбедности врши се на основу утврђеног система вредности, спољнополитичких приоритета и унутрашњих тензија које постоје у држави или међународној организацији. Тако се, рецимо, људска безбедност у спољнополитичкој агенди Канаде базира на „слободи од страха“ из разлога што се њоме на тај начин оправдава интервенционистичка спољна политика Канаде, а у спољнополитичкој агенди Јапана базира на „слободи од ускраћености“ и концентрише на људски развој јер на тај начин одражава историјску и нормативну опредељеност Јапана ка невојној и људскоцентричној спољној политици.<sup>11</sup>

Следеће поглавље биће посвећено концепцији људске безбедности у Европској унији, дакле, томе како се концепт користи унутар Европске уније и које су његове практичне импликације.

5 Human Development Report, UNDP, Oxford University Press, New York and Oxford, 1994, p. 23.

6 R. Thakur, A Political Worldview, *Security Dialogue*, no. 3, 2004, p. 352-353.

7 A. Suhrke, A Stalled Initiative, *Security Dialogue*, no. 3, 2004, p. 356.

8 K. Krause, *Opus citatum*, p.367-368.

9 S. Tadjbakhsh, A. Chenoy, *Human Security: Concepts and implications*, Routledge, London and New York, 2007, p. 38.

10 S. Werthes, T. Debiel, Human Security on Foreign Policy Agendas: Introduction to Changes, Concepts and Cases, in: T. Debiel, S. Werthes (Eds.). *Human Security on Foreign Policy Agendas - Changes, Concepts and Cases*, Institute for Development and Peace, Essen, 2006, p. 15.

11 E. Atanassova-Cornelis, Defining and Implementing Human Security: The Case of Japan, in: T. Debiel, S. Werthes (Eds.). *Human Security on Foreign Policy Agendas - Changes, Concepts and Cases*, Institute for Development and Peace, Essen, 2006, p. 39.



### 3. Људска безбедност као део спољнополитичког наратива Европске уније

Пошавши од занимљиве дискусије која се у академском свету води о применљивости и начинима имплементације концепта људске безбедности, рад ће имати за циљ да истражи околности настанка концепта људске безбедности унутар Европске уније, као и његову садржину. Људска безбедност се у Унији међу теоретичарима одређује као „стратешки наратив“<sup>12</sup>, чиме се указује на вредносну оријентисаност ка људској безбедности као стратешком приоритету, пре свега спољне и безбедносне политике Европске уније.

Иако се врло често људска безбедност користи као израз и када се говори о некадашњем „трећем стубу“, тј. сарадњи држава у области правде и унутрашњих послова, и стога представља маинстрем унутар готово свих политика Европске уније, може се рећи да је у безбедносном дискурсу Европске уније овај концепт заступљен и операционализован у Заједничкој спољној и безбедносној политици, односно безбедносној и одбрамбеној политици. Европска унија перципира концепт људске безбедности у односу на опасности које долазе споља, пре него изнутра. Вредности као што су мир и стабилност и заштита цивила у „непосредном окружењу“ постале су основни циљеви ЕУ, јер претње које подривају мир и стабилност широм Европе представљају потенцијалну кризу за Европску унију.<sup>13</sup> На овај начин, Европска унија је дискретно нагласила да за њу људска безбедност представља подухват којим она показује зрелост једног регионалног и глобалног актера да решава кризе свог непосредног окружења. То објашњава изграђен став међу неким теоретичарима да се људска безбедност може схватити као лајтмотив који обликује спољнополитички идентитет специфичних актера који га себи приписују.<sup>14</sup>

Међутим, концепт људске безбедности у Европској унији има далеко сложенију позицију него што то наизглед може да се претпостави. Сложеност њене позиције проишља из сложености саме безбедносне улоге коју она игра и неконзистентности њене безбедносне политике која се тек обликује.<sup>15</sup> Ово се може објаснити и чињеницом да је Европска унија релативно млада организација која је због саме природе и начина развоја политичке и безбедносне заједнице унутар ЕУ (а она се у великој мери ослања на друге актере), још увек у потрази за јасним спољнополитичким идентитетом и безбедносним стратешким приоритетима. Улога Уније као субјекта безбедности који се ослања на сопствене капацитете и способности почела је да се креира тек од 1999. године па надаље. Та улога у најширем смислу укључује војни и цивилни кризни менаџмент, унутрашњу безбедност и мере припремљености за ванредне догађе, клаузулу солидарности у заштити од тероризма и Европску стратегију безбедности.<sup>16</sup>

Стратешки приоритети европске спољне и безбедносне политике који почивају на концепту људске безбедности су изнети у документу „Доктрина људске безбедности за

12 M. Kaldor, M. Martin, S. Selchow, Human security: A New Strategic Narrative for Europe, *International Affairs*, Volume 83, Issue 2, 2007, p. 273–288.

13 M. Ekengren, N. Matzén, M. Svantesson: *The New Security Role of the European Union: Transnational Crisis Management and the Protection of Union Citizens*, National Defence College, Stockholm, 2005, p. 7.

14 S. Werthes, D. Bosold, Caught between Pretension and Substantiveness – Ambiguities of Human Security as a Political Leitmotif, in: T. Debiel, S. Werthes (Eds.). *Human Security on Foreign Policy Agendas - Changes, Concepts and Cases*, Institute for Development and Peace, Essen, 2006, p. 24.

15 M. Ekengren, N. Matzén, M. Svantesson, *Opus citatum*, p. 2.

16 *Ibidem*.

Европу: Барселонски извештај студијске групе о европским безбедносним способностима“ који је презентован 2004. године тадашњем Високом представнику ЕУ за заједничку спољну и безбедносну политику, Хавијеру Солани, а који је сачинила група експерата за људску безбедност. Иако доктрина није званично прихваћена, дискурс безбедносне и одбрамбене политике Европске уније у великој мери се придржава њених смерница. Доктрина људске безбедности за Европу је по природи спољнополитички оријентисана, и односи се на способност деловања Европске уније споља, онда када то налажу морални, правни и лични разлози.<sup>17</sup>

Барселонски извештај полази од ужег схватања људске безбедности који одговара приступу заснованом на „слободи од страха“. Он износи предлог новог нормативног оквира на коме ће се заснивати одлуке о интервенцији и спровођење операција, и оне би требало да елиминишу недостатке попут произвољности и недоследности у (не) предузимању интервенција. Поред тога, нуди се седам принципа на којима морају да се заснивају операције у случају озбиљног угрожавања безбедности. То су принцип првенства људских права, принцип постојања јасног политичког мандата, принцип мултилатерализма, принцип регионалног фокуса, принцип употребе правних инструмената, принцип сразмерне употребе силе и „боттом-уп“ приступ који је нарочито наглашен јер се инсистира на комуникацију са локалним нивоом ради идентификације и решавања проблема.<sup>18</sup>

Најзад, Извештај предлаже стварање јединице за одговоре на проблеме људске безбедности коју би сачињавало 15 000 жена и мушкараца, од чега трећина морају бити цивили (невојна лица) и који који би чинили део већ постојећих војно-цивилних капацитета које су на располагање ставиле државе чланице или добровољне јединице састављене од припадника невладиног сектора и појединаца, чије је оснивање такође предложено. Извештај узима у обзир и ограничене капацитете Европске уније, па стога предлаже и критеријуме давања приоритета одређеним ситуацијама, и то у складу са озбиљношћу и хитношћу ситуације, практичношћу, ризиком, шансама за успех, доступношћу других актера, специјалном одговорношћу према земљама у суседству, историјским везама и одговорношћу према појединим државама, као и са ставом и притисцима јавности.<sup>19</sup> Европска унија није званично прихватила Барселонски извештај, али се сматра да је он „наставио да буде извор инспирације на тему тога како би требало да изгледа снажно вредносно утемељена Заједничка безбедносна и одбрамбена политика“.<sup>20</sup>

Политика безбедности и одбране у Европи у тренутку подношења Барселонског извештаја има доминантно превентивни карактер, и базирана је на предузимању нормативних, економских и дипломатских мера у циљу спречавања ескалације безбедносних проблема. У том периоду, дакле, Европска унија тек почиње војне и полицијске мисије у Европи и ван ње, а пракса показује да се у том домену далеко више ослања на капацитете НАТО, те да реактивно деловање у циљу сузбијања кризе на једном подручју није област у којој се показала најуспешнијом. Из Барселонског извештаја се недвосмислено може уочити да је људска безбедност првенствено намењена спољнопо-

17 A Human Security Doctrine for Europe – The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities, Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, Barcelona, 15 September 2004, p. 9-10.

18 *Ibidem*.

19 Детаљније видети у: A Human Security Doctrine for Europe – The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities, *op. cit.*

20 Ф. Ејдус, *Међународна безбедност – теорије, сектори и нивои*, Службени гласник и Београдски центар за безбедносну политику, Београд, 2012, стр. 224.

литичком позиционирању и јачању ЕУ, јер заправо тренутно има улогу да хуманизује, а тиме и лакше легитимизује спољнополитичко и безбедносно деловање ЕУ у односу на пројектоване опасности које долазе споља. Концепт људске безбедности, дакле, показао се као изванредан политички алат, инструмент којим ЕУ, као *soft power*, а само делом и као *smart power*<sup>21</sup> налази своје место и улогу у међународном систему. Иако *Shahrbanou Tadjbakhsh* истиче да су Барселонским извештајем креиране препоруке које дају одлучујућу улогу војним, а не цивилним мисијама<sup>22</sup>, време је показало да реактивно деловање које се ослања на војне мисије до сада није било најјаче оружје ЕУ у области заштите људске безбедности. Стога, оставља се доста простора за развој и јачање самосталних одбрамбених капацитета Европске уније, па се, говорећи о њеном идентитету у одбрамбено-безбедносном смислу она може назвати и „паметном силом“ у настајању. „Паметна моћ“ сублимира и комбинује меку, нормативну и тврду моћ Европске уније, а операционализована је кроз цивилне и војне мисије које ЕУ спроводи ван својих граница. Европска унија је до сада окончала 14 мисија, од чега 9 цивилних, 4 војне и једну цивилно-војну, у Дарфуру. Тренутно се спроводи 15 мисија, од чега 10 цивилних и 5 војних.<sup>23</sup>

Концепт људске безбедности користи се као наратив спољнополитичког деловања и безбедносне и одбрамбене политике, али је као принцип маинстреам у Европској унији, организацији која изграђује свој идентитет и препознатљива је по нормативном оквиру и поштовању човека и његових права. Тако људска безбедност прожима готово све политике и све активности Европске уније и представља њихов крајњи циљ. Исто је и у домену политике проширења, с обзиром на то да је у опусу европског спољнополитичког деловања и брига о безбедности људи из даљег или ближег окружења, а та опредељеност има посебан обим и квалитет када су у питању државе које су у некој од фаза приступања, тј. придруживања Европској унији.

Европска унија је приврженост концепту људске безбедности у великој мери показала захваљујући својој тежњи ка супранационалности у свим сегментима деловања, а од свих супранационалних ентитета се у савременом међународном систему очекује улога својеврсног надзорника над поштовањем људских права и заштитом људске безбедности које спроводе државе. Ово Европску унију чини не само јаком изнутра, него и релевантним и респектабилним актером у међународним односима, па није случајно људска безбедност неизоставни део спољнополитичког дискурса.

Легитимну основу на којој концепт људске безбедности налази своје место у спољној политици Европске уније можемо наћи у историјској и политичкој оријентисаност ка заштити демократских и људских вредности и поштовању људских права. Овакав имиџ Европске уније којом настоји да изгради сопствено актерство у међународним односима дубоко је укореван у демократској традицији земаља чланица које људска права и остале вредности човека потенцирају као најважнији део политичке агенде. Управо на овим вредностима и њиховој заштити, Европска унија почела је да размишља и о својим безбедносним и одбрамбеним способностима који су осмишљени управо по смерницама које је дала Доктрина људске безбедности за Европу.

21 О концепту „паметне моћи“ Европске уније видети више у: M. Davis Cross, *Europe, a smart power?*, *International Politics*, Vol. 48, 6, 2011, p. 691–706.

22 S. Tadjbakhsh, *Human Security: Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan*, Les Études du CERL, N° 117-118, Center for Peace and Conflict Resolution, Sciences Po, Paris, 2005, p. 17.

23 Подаци ажурирани фебруара 2014, преузето са, [http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm)

Међутим, питање које се може поставити и често се поставља је зашто људска безбедност остаје наратив само спољне политике, и на који начин Европска унија конструише претње безбедности својих грађана на основу опасности која долази из окружења? На ово питање може се надовезати и питање о разлозима запостављености овог концепта у питањима из области правде и унутрашњих послова, као и често критикованој позицији Европске уније да се проблеми људске безбедности дешавају „негде ван наших граница.“

Већина аутора се слаже да је, упркос формалним напорима, Европска унија деведесетих година низом неуспешних акција показала незрелост потпуног преузимања надлежности у области безбедности и одбране, и то углавном захваљујући некохерентности и непомирљивим разликама у спољнополитичком иступању држава чланица. Стога је и разумљиво што је наратив људске безбедности овој политици „потребнији“ него политици Европске уније у области правде и унутрашњих послова, где је степен кохерентности и прогреса у комунитаризацији далеко већи. Ховорт Џолион (Howorth Jolyon) сматра да Европска унија „не може да се сматра светском силом у конвенционалном смислу“, и да тежи „постизању величине“, али не величине у традиционалном смислу, па стога циљ „није пројекција моћи, већ достизање не само краткорочног већ и дугорочног утицаја у све турбулентнијем свету који се мења великом брзином.“<sup>24</sup> Јасно је да је дискурс људске безбедности, заједно са нормативном привлачношћу Европске уније део „личне карте“ Европске уније, по којој она као ентитет бива препознатљива од стране свог окружења у међународном систему.

#### 4. Закључак

Поред тога што је економска и монетарна унија, Европска унија је у последњих неколико деценија уложила и велике напоре да постане и кохерентна политичка заједница способна да изгради јединствени политички идентитет. Нарочита пажња посвећује се области Заједничке спољне и безбедносне политике, с обзиром на то да се процес комунитаризације у овој области дешава изузетно споро. Разлог томе је хетерогености националних интереса држава чланица и неспремности да се у областима које се сматрају „високом политиком“, попут одбране и безбедности, надлежност уступи неком наднационалном ентитету. Људска безбедност је један од принципа које користи и на које се позива ЕУ са циљем постизања већег степена јединства држава и обезбеђивања легитимитета када се ради о утврђивању спољнополитичких активности. То утиче на изградњу њене препознатљиве улоге у међународном систему која проистиче из тежње ка глобалном актерству. Човек је постављен у средиште интересовања политика, али и академске заједнице, тако да је реторика људске безбедности нема алтернативу у спољнополитичком и безбедносном позиционирању ЕУ и покушајима изградње њеног спољнополитичког идентитета. Она обједињује све капацитете којима се одликује Европа, па се под шешир људске безбедности сврставају европски војни, нормативни и капацитети ЕУ као цивилне силе.

---

24 J. Howorth; The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?, *Journal of Common Market Studies*, Volume 48, Number 3, 201, p. 455–474.

## Литература

1. A Human Security Doctrine for Europe – The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities, Presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy Javier Solana, Barcelona, 15 September 2004.
2. Atanassova-Cornelis E; Defining and Implementing Human Security: The Case of Japan, in: Debiel, T; Werthes, S (Eds.); *Human Security on Foreign Policy Agendas - Changes, Concepts and Cases*, Institute for Development and Peace, Essen, 2006, p. 39-51.
3. Davis Cross, M; Europe, a smart power?, *International Politics*, Vol. 48, 6, 2011, p. 691–706.
4. Ejduš F; *Međunarodna bezbednost – teorije, sektori i nivoi*, Službeni glasnik i Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2012.
5. Ekengren M; Matzén N; Svantesson M; *The New Security Role of the European Union: Transnational Crisis Management and the Protection of Union Citizens*, National Defence College, Stockholm, 2005.
6. Hampson Fen O; Višeznačnost pojma ljudske bezbednosti, u: Dulić, D; *Ljudska bezbednost*, Fakultet civilne odbrane Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2003, str. 9-33.
7. Howorth J; The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?, *Journal of Common Market Studies*, Volume 48, Number 3, 2010, p. 455–474.
8. <http://eeas.europa.eu>
9. Human Development Report, UNDP, Oxford University Press, New York and Oxford, 1994.
10. Kaldor M; Martin M; Selchow S; Human security: A New Strategic Narrative for Europe, *International Affairs*, Volume 83, Issue 2, 2007, p. 273–288.
11. Krause K; A Key to a Powerful Agenda, if Properly Delimited, *Security Dialogue*, no. 3, 2004, p.367.
12. Popović, M; Doprinos kritičke škole konceptualizaciji ljudske bezbednosti, *Kultura polisa*, br. 23, godina XI, Institut za evropske studije Beograd, 2014, str. 67-76
13. <http://www.youtube.com/watch?v=INIBVzU4teQ>, 20/5/2014.
14. Suhrke A; A Stalled Initiative, *Security Dialogue*, no. 3, 2004, p. 356.
15. Tadjbakhsh S; Chenoy A; *Human Security: Concepts and implications*, Routledge, London and New York, 2007.
16. Tadjbakhsh S; *Human Security: Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan*, Les Études du CERi, N° 117-118, Center for Peace and Conflict Resolution, Sciences Po, Paris, 2005.
17. Thakur R; A Political Worldview, *Security Dialogue*, no. 3, 2004, p. 352-353.
18. Werthes S; Bosold D; Caught between Pretension and Substantiveness – Ambiguities of Human Security as a Political Leitmotif, in: Debiel T; Werthes S (Eds.); *Human Security on Foreign Policy Agendas - Changes, Concepts and Cases*, Institute for Development and Peace, Essen, 2006, p. 21-38.
19. Werthes S; Debiel T; Human Security on Foreign Policy Agendas: Introduction to Changes, Concepts and Cases, in: Debiel T; Werthes S (Eds.); *Human Security on Foreign Policy Agendas – Changes, Concepts and Cases*, Institute for Development and Peace, Essen, 2006, p. 7-20.

## HUMAN SECURITY IN THE EUROPEAN UNION: ANALYTICAL UTILITY OR POLITICAL NARRATIVE

**Summary:** Human security is contemporary concept, created as a result of the efforts of the newly established security subjects, such as international organizations, directed toward improving complex security environment of the world of the late twentieth and early twenty-first century and thus towards humanizing concept of security. Although widespread and accepted by traditional security actors (states) as a sort of standard, human security's strongest advocates and main implementers are international organizations. Known for its imprecise content, this concept has often been criticized for being wide and analytically useless, but nevertheless deserves the attention of the academic community because it represents an irreplaceable way of legitimization for taking numerous measures and activities of securitizing actors, who are making of human security what they need it to be, depending on the context and political necessity.

European Union is one among plurality of international organizations that gives human security significant place in the security discourse. The aim of this paper is to determine whether European Union aspires to standardization of the concept of human security, that would eventually lead to precision of its analytical framework, or it has been used as part of everyday discourse that justifies various political actions.

Research question that arises relates to the implementation of the concept of human security in the European Union, given that the concept is not officially endorsed in the form of strategic or doctrinal document, and has no precise content yet, but nevertheless human security narrative based on the protection of people's rights is very often used in European Union's policy towards external environment. Therefore, the answer to the question why the concept of human security is a useful and commonly used narrative and which is the sphere this discourse is frequently used in would be sought.

In order to determine why the concept of human security is split among theoretical and practical utility, the paper applied method of content analysis on the scientific papers and internet sources.

For the purpose of identifying why human security became a part of common discourse of EU's Foreign Policy, the paper applied discourse analysis on the available materials, like Human Security Doctrine for Europe.

The results of the research showed that human security is strong political narrative whose analytical framework is not universal, but content dependent. In addition to the Economic and Monetary Union, the European Union has in the last few decades invested great efforts to become a coherent political community enabled to create and enhance a unique political identity. Human security is one of the strongest and the most legitimate principles used by the EU in order to achieve a higher degree of unity of the member states in providing legitimacy when it comes to determining the foreign policy activities.



CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

343.53(497.11)(082)

351.86(497.11)(082)

338.24(497.11)(082)

**ТРАНЗИЦИЈА и економски криминал** : тематски зборник радова. 2 / [уредник Срђан Милашиновић]. - Београд : Криминалистичко-полицијска академија, 2014 (Београд : Службени гласник). - VI, 216 стр. : илустр. ; 24 cm

Тираж 100. - Стр. V: Предговор / уредник. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз све радове. - Summaries.

ISBN 978-86-7020-305-1

а) Привредни криминал - Србија - Зборници б) Национална безбедност - Србија - Зборници с) Србија - Транзиција - Зборници

COBISS.SR-ID 212394764