



БЕЗБЕДНОСТ

ЧАСОПИС
МИНИСТАРСТВА
УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА
РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

БЕОГРАД, година LXII 3/2020

УРЕДНИШТВО

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

ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК

Доц. др Божидар Оташевић

УРЕДНИК

Јасмина Владисављевић

ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА

Јасмина Милетић

ЛЕКТОР ЗА ЕНГЛЕСКИ ЈЕЗИК

Весна Анђелић-Николенџић

АДРЕСА УРЕДНИШТВА:

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

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРИ ПУТА ГОДИШЊЕ

(тираж: 800 примерака)

ШТАМПА:

Комазец, Краља Петра I, бб, Инђија

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

Архива старих бројева од 1/2000 до 3/2015 доступна је на линковима:
http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/bezbednost_s3.html
http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/bezbednost_s4.html
http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/bezbednost_s5.html

САДРЖАЈ

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАДОВИ

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

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАДОВИ

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

CONTENTS

ORIGINAL SCIENTIFIC PAPERS

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

REVIEW PAPERS

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

Др Горан БОРЂЕВИЋ, Сектор за ванредне ситуације,
Министарство унутрашњих послова Републике Србије
Др Ратко РИСТИЋ, Факултет за шумарство Београд
Др Михајло РАТКНИЋ, Институт за шумарство Београд
Андреја МИЈАТОВИЋ, Сектор за ванредне ситуације,
Министарство унутрашњих послова Републике Србије

ДОИ: 10.5937/bezbednost2003005D

УДК: 556.166(497.11)“2015/2018“ 627.512(497.11)

Оригинални научни рад

Примљен: 7. 8. 2020. године

Датум прихватања: 23. 11. 2020. године

Ризик од бујичних поплава са посебним освртом на бујичне поплаве у Браничевском округу у периоду 2015–2018. године

***Апстракт:** Велики број бујичних поплава у Републици Србији, са људским жртвама и великом материјалном штетом, указује да је ово проблем који се мора плански решавати. Ризик од ове врсте ванредних догађаја је велики, условљен пре свега климатским и физичко-географским карактеристикама нашег подручја, слабом превентивном заштитом од бујичних поплава, негативним утицајем људских активности, недостатком планова за спречавање нежељених догађаја, неодговарајућом методологијом процене угрожености, а понекад и лошом организационом структуром система одбране, може довести до катастрофалних последица. Такође, чињеница је да је систем раног упозоравања од настанка бујичних непогода недовољно функционалан. У овом раду сагледане су три велике бујичне поплаве у Браничевском округу, у периоду од три године. Све чешића појава интензивних кишних епизода, са великом количином падавина, налаже израду одговарајућег модела за рану најаву бујичних поплава.*

***Кључне речи:** бујичне поплаве, ванредне ситуације, процена ризика, катастрофалне последице.*

Увод

Бујичне поплаве у Србији представљају најчешћу појаву из арсенала тзв. природних ризика (суше, снежне лавине, клизишта и одрони, град, пожари на већим шумским комплексима, олујни ве-

тар, земљотреси). Вероватноћа појаве, интензитет и распрострањеност чине их сталном претњом са последицама у еколошкој, економској и социјалној сфери. Клима, специфичан рељеф, разноликост биљног и земљишног покривача и социјално-економски услови учинили су да појава бујичних поплава буде једна од форми постојећих ерозионих процеса. Карактеристичне су поплаве на сливовима главних притока Колубаре из јуна 1996, Велике Мораве из јула 1999, Колубаре и Дрине из јуна 2001, притока Јужне Мораве из новембра 2007, притока Западне Мораве, Дрине и Лима из новембра 2009. и Колубаре, Јадра, Ресаве и Црнице из маја 2014. године.

Све већи број бујичних поплава у Републици Србији указује да оне у великој мери угрожавају људске животе и материјалне и културне вредности. Само протеклих неколико година догодило се више десетина бујичних поплава које су довеле до људских жртава и причиниле велику материјалну штету. С променом климатских карактеристика у правцу све чешће појаве интензивних, пљусковитих кишних епизода у трајању од неколико часова, уз специфичне топографске, педолошке и геолошке услове, у контексту негативних утицаја људских активности, стварају се повољни услови за настанак бујичних поплава.

Бујичне поплаве

Нагла појава велике воде у речном кориту, са високом концентрацијом чврсте фазе, назива се бујичном поплавом (Ристић, Малошевић, 2011). У екстремним случајевима долази до изливања двофазног флуида из корита уз испољавање изузетно рушилачког дејства. Двофазни флуид садржи чврсте фракције различитих гранулација (од честица глине до громада пречника 5 m, масе преко 200 t), које заузимају и до 60% укупне запремине. Бујични слив је хидрографска целина која обухвата корита главног тока и притока, као и њима гравитирајуће површине, на којима су присутни ерозиони процеси на одређеном стадијуму развоја. Атрибут „бујични“ припада сваком сливу на коме се јављају нагли надоласци великих вода које су оптерећене високим садржајем наноса, без обзира на величину или категорију водотока. Бујични поплавени таласи су једна од екстремних форми у којима се испољавају процеси развијене ерозије.

Бујичне поплаве настају после обилних падавина у кратком временском интервалу, на подручјима која имају неповољне топографске карактеристике или услед неодржавања корита бујичних потока и река. Бујичне поплаве се од речних поплава разликују по томе што бујична вода садржи високу концентрацију „чврсте“ фазе (вучени и суспендовани нанос), са запреминском масом од 2–2,4 t/m³ и брзином до 15 m/s. Бујичне поплаве предњаче по броју жртава у односу на друге поплаве, пре свега зато што брзо настају, појављују се изненада, тешко се предвиђају и имају велику ударну снагу.

Основни параметри бујичних токова су: облик бујичног слива, густина хидрографске мреже, рељеф бујичног слива, геолошко-петрографски и педолошки услови, стање и врста вегетационог покривача, стање ерозионих процеса на сливу, климатско-метеоролошке карактеристике слива, антропогени утицај.

У табелама 1 и 2 дат је број жртава од бујичних поплава у Европској унији и САД, према старосним категоријама и полу.

Табела 1. Жртве бујичних поплава према старосним категоријама (1)

Узраст	Укупан број	Укупно (%)	ЕУ број	ЕУ (%)	САД број	САД (%)
0–19 година	33	13,4	8	8,4	25	16,4
20–60 година	98	39,7	47	49,5	51	33,6
> 60 година	41	16,6	24	25,3	17	11,2
Није познато	73	30,4	16	16,8	59	38,8
Укупно	247	100	95	100	152	100

Табела 2. Жртве бујичних поплава према полној структури (1)

Пол	Укупан број	Укупно (%)	ЕУ број	ЕУ (%)	САД број	САД (%)
Мушкарци	145	58,7	72	75,8	73	48,0
Жене	62	25,1	22	23,2	40	26,3
Није познато	40	16,2	1	1,1	39	25,7
Укупно	247	100	95	100	152	100

Извор: ОЕБС, Локална заједница и проблематика бујичних поплава, 2014.

Последице бујичних поплава

Примарни ефекти поплаве подразумевају губитак живота, оштећења стамбених, економских и инфраструктурних објеката, укључујући мостове, канализационе системе, путеве и канале.

Поплаве често оштећују и електроенергетске инсталације, а понекад и инсталације за производњу електричне енергије, што доводи до нежељених последица услед нестанка струје. Посебно су угрожени системи за прераду и дистрибуцију пијаће воде, као и постројења за прераду отпадних вода. Недостатак пијаће воде и немогућност одвођења фекалних вода, услед поплава, стварају реалан ризик од појаве болести преносивих водом, као што су тифус, гијардија, криптоспоридијум, колера и многе друге у зависности од локације поплаве.

Оштећење путева и транспортне инфраструктуре може отежати мобилизацију помоћи за пострададе, као и пружање хитне медицинске помоћи.

Поплавне воде угрожавају и обрадиво земљиште, наносећи стерилни материјал, растворене полутанте и огромне количине комуналног отпада, чинећи земљиште необрадивим и спречавајући сејање и жетву усева, што може довести до несташице хране. Такође, неке врсте дрвећа не могу да преживе дуготрајно задржавање поплавних вода.

Бујичне поплаве у Браничевском округу у периоду од 2015. до 2018. године

У периоду од 2015. до 2018. године у Браничевском округу догодиле су се три велике бујичне поплаве које су начиниле велику материјалну штету на објектима и земљишту, срећом без људских жртава.

Карактеристика тих поплава је брзо настајање услед велике количине атмосферских падавина, које су довеле до наглог пораста протицаја, брзине и кинетичке енергије. То је произвело изливање, транспорт великих количина наноса и уништење или оштећење објеката. У табели 3 представљени су основни подаци о карактеристикама бујичних поплава у периоду од 2015. до 2018. године на подручју Браничевског округа.

Табела 3. Карактеристике бујичних поплава у периоду 2015-2018. на подручју Браничевског округа (насеља Жагубица, Голубац, Петровац на Млави) (5)

Општина	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Жагубица	2. 8. 2018 9.30 час	Тисница	90–100	6	55	150
Голубац	24. 5. 2015. 15.05 час	Брадарачки и Гробљански поток	60	5	35	130
Петровац	15. 6. 2018. 0.15 час	Бусурска река и Чокординска река	Око 90	6	360	440

- (1) Датум и време настанка ванредног догађаја
 (2) Бујична река/поток
 (3) Количина падавине пре настанка ванредног догађаја (l/m²)
 (4) Интервал падавина у часовима
 (5) Време испољавања ударног бујичног таласа, до смањења интензитета (min)
 (6) Драстично смањење интензитета бујичног таласа (min)

Три бујичне поплаве у Браничевском округу настале су у различитим општинама у топлијем делу године (мај, јун и август), после интензивних кишних епизода са количином падавина од 60–100 l/m², у релативно кратком временском интервалу (5–6 сати) и у различитим периодима дана (ноћ, јутро, послеподне). Посебну опасност представљају бујичне поплаве које настају у раним јутарњим часовима (као у општини Петровац), јер људи тада спавају и мање су спремни за брзо деловање. Додатна димензија проблема је изостанак ране најаве и упозорења, што се десило у сва три предметна случаја.

Врх поплавног таласа, са највећим разорним дејством, трајао је од 33 до 55 минута у Жагубици и Голупцу, док је укупно време трајања било нешто мање од два сата.

Три бујичне поплаве у Браничевском округу имају следеће карактеристике:

- иста или слична количина падавина у истом временском интервалу у општинама Жагубица и Петровац, нешто мања у општини Голубац;
- слично време испољавања врха поплавног таласа у Голупцу и Жагубици;
- слично смањење интензитета поплавног протицаја у Жагубици и Голупцу.



Слика 1. *Последица бујичне поплаве у Петровцу (5)*

У табели 4 дате су неке карактеристике бујичних токова и поплавних догађаја у Браничевском округу у периоду 2015-2018.

Табела 4. *Карактеристике бујичних токова и поплавних догађаја у Браничевском округу (5)*

Општина	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Жагубица	45–60%, са околних брда	Делом озидано каменом, делом у земљи	6 км	Средње, не чисти се и не уклања растиње	Велики број балвана које је вода унела у корито са гравитирајућих површина и направила чепове (мостови, путни пропусти, сужења)	река Млава
Голубац	30–40%	Делом обложено бетоном	3 км	Бетонско – нема растиња	Мали хидраулични капацитет за веће протицаје. Појава велике количине леда због града	река Дунав
Петровац	20–40%	Делом озидано каменом, делом у земљи	15 км	Средње, не уклања се растиње	Велика количина воде из узводног језера, услед пуцања бране	река Млава

(1) Нагиб по коме је дошло до сливања воде у корито

(2) Карактеристике корита бујичних токова

(3) Дужина бујичних водотокова

(4) Стање бујичних корита (одржавање)

(5) Отежавајуће околности

(6) Пријемни водоток (реципијент)

Поплавни догађаји у Жагубици и Голупцу одликују се великом количином воде која је доспела са околних, гравитирајућих површина, са нагиба у распону 30–60%. Интензиван површински отицај је поред воде унео и велике количине ерозионог материјала (наноса), грања, ђубрета, што је довело до издизања нивоа и плављења приобаља. У општини Петровац велика количина атмосферских падавина довела је до наглог пораста нивоа језера Бусур, појачаног притиска на земљану брану, која је том приликом проваљена, а велика количина воде је веома брзо формирала поплавни талас изузетне кинетичке енергије, услед чега је дошло до изливања двофазног флуида (вода и нанос) и рушења објеката. После свих описаних поплавних догађаја у приобаљима су исталожене велике количине наноса и плутајућег отпада (грање, стабла, пластика, комунални отпад, итд.).



Слика 2. Ледени покривач бујичне поплаве у Голупцу у мају месецу (5)

Корита водотокова нису имала довољну пропусну моћ за максималне протицаје ни на природним ни на регулисаним деоницама. Такође, пропусна моћ је редукована и због присуства растиња, наноса и отпада, што је убрзало изливање у приобаље. У реци Тисници, у општини Жагубица, услед интензивног падинског отицаја покренута су посечена стабла, која су доспела у корито и

створила чепове, односно привремене бране, што је изазвало пораст нивоа и изливање у приобаље.

Бујична поплава у општини Голубац, услед високог садржаја чврсте фазе, утицала је на загушење канализационих одвода који се изливају у Дунав, тако да је дошло до изливања у сам центар града Голупца. У табели 5 дате су површине захваћене бујичним таласом и угроженост јавних и других објеката, пољопривредног и другог земљишта, водоизворишта, електроенергетских и других објеката.

Табела 5. Површина подручја захваћеног бујичним поплавним таласом, угроженост јавних, индустријских, стамбених, пољопривредних површина и објеката, шума, водоизворишта, електроенергетских и телекомуникационих објеката (5)

Општина	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Жагубица	250	1	-	87	44	200
Голубац	1.500	30	1	236	20	600
Петровац	3.200	21	1	552	76	2.802,26

- (1) Укупна површина захваћена поплавним таласом (ha)
- (2) Укупно угрожених јавних објеката (ком)
- (3) Укупно угрожених индустријских и објеката (ком)
- (4) Укупно угрожених стамбених објеката (ком)
- (5) Укупно угрожених пољопривредних објеката (ком)
- (6) Укупно угрожених пољопривредних површина (ha) (min)

Поређењем података о три бујичне поплаве у Браничевском округу уочене су следеће чињенице:

- највећа захваћена површина је у општини Петровац, услед бујичног поплавног таласа који је био последица пролома земљане бране;

- највећи број угрожених јавних и пословних објеката регистрован је у општинама Голубац и Петровац због правца пропаганде поплавног таласа кроз градска језгра, док је у Жагубици тај број значајно мањи;

- мали је број индустријских објеката у свим општинама;

- највећи број угрожених стамбених објеката забележен је у општини Петровац, где је бујични поплавени талас захватио насеља и централну градску зону, као и у Голупцу, док у Жагубици

централни део градске зоне није био захваћен поплавним таласом због специфичне конфигурације терена;

- ширина плавне зоне у општини Петровац утицала је на плављење велике површине под пољопривредним земљиштем, што је угрозило и пољопривредне објекте.



Слика 3. *Последице бујичне поплаве у Петровцу (5)*

У табели 6 дат је приказ угрожености шума, водоизворишта, телекомуникационих и електроенергетских објеката.

Табела 6. *Угроженост шума, водоизворишта, телекомуникационих и електроенергетских објеката и мрежа (5)*

Општина	Угрожено шума (ha)	Угрожено водоизворишта (ком)	Угрожено телекомуникационих и електроенергетских објеката и мрежа
Жагубица	420	1	-
Голубац	-	1	2
Петровац	250	1	9

Угроженост шума је била највећа у општини Жагубица, док су водоизворишта угрожена у свим општинама, тако да је вода дистрибуирана становништву помоћу цистерни. Телекомуника-

циони и електроенергетски објекти највише су били угрожени на територији општине Петровац.

Највише је била угрожена инфраструктура у општини Петровац, јер је због деструктивности бујичног таласа и габарита плавне зоне била захваћена велика површина, као и више насеља, што је довело до уништења или оштећења путне инфраструктуре и мостова. У табели 7 дат је преглед угрожености инфраструктуре поплавним таласом, а у табели 8 приказ броја угрожених лица, са старосном и полном структуром.

Табела 7. Угроженост путева, пруга, мостова и друге инфраструктуре(5)

Општина	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Жагубица	35	12,5	22,5	-	5	5
Голубац	12	-	12	-	-	-
Петровац	95	34,2	90,8	-	12	6

(1) Угрожено путева и инфраструктуре (km)

(2) Укупно уништених путева (km)

(3) Укупно оштећених путева (km)

(4) Укупно оштећених пруга (km)

(5) Укупно оштећених мостова (ком)

(6) Укупно уништених мостова (ком)

Табела 8. Број угрожених лица, са старосном и полном структуром (5)

Општина	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Жагубица	1.090	420	380	90	200	-	-
Голубац	790	301	288	36	165	-	-
Петровац	1.412	690	520	101	121	-	-

(1) Број угрожених лица

(2) Мушкарци

(3) Жене

(4) Деца

(5) Старија лица

(6) Број настрадалих лица

(7) Број несталих лица



Слика 4. Поплављене површине на територији општине Петровац (5)

Број угрожених лица био је највећи у општини Петровац, пре свега због времена настанка ванредног догађаја, захваћене површине и интензитета бујичног таласа. Срећна околност је да ни у једном поплавном догађају није било настрадалих лица. У табели 9 дат је приказ броја повређених и болесних лица током ванредне ситуације.

Табела 9. Број повређених и болесних лица током трајања бујичних догађаја (5)

Општина	Укупно повређених и болесних лица	Мушкарци	Жене	Деца	Старије особе
Жагубица	99	30	38	10	21
Голубац	11	4	4	1	2
Петровац	136	50	52	15	29

Највећи број повређених и болесних лица забележен је у општини Петровац, и она су збринута у здравственом центру Петровац. У табели 10 дат је приказ броја пресељених и евакуисаних лица током трајања поплавних догађаја.

Табела 10. Број објеката из којих су пресељена и евакуисана лица
током трајања поплавних догађаја (5)

Општина	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Жагубица	300	20	4	8	8	10
Голубац	72	27	17	19	6	11
Петровац	312	54	32	36	24	61

- (1) Број домаћинстава из којих је вршено пресељење и евакуација
- (2) Број домаћинстава из којих је вршено пресељење
- (3) Број пресељених мушкараца
- (4) Број пресељених жена
- (5) Број пресељене деце
- (6) Број пресељених старијих особа

Број домаћинстава из којих су вршени пресељење и евакуација сличан је у општинама Жагубица и Петровац, али је број људи који су пресељени већи у општини Петровац. Пресељење и евакуација вршени су из објеката који су претходно обезбеђени и налазили су се у плану заштите и спасавања.

Табела 11. Број евакуисаних домаћинстава и људи (5)

Општина	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Жагубица	300	280	50	70	30	150
Голубац	72	45	36	41	14	26
Петровац	312	146	82	66	34	83

- (1) Број домаћинстава из којих су вршени пресељење и евакуација (ком)
- (2) Број домаћинстава из којих је вршена евакуација
- (3) Број евакуисаним мушкараца
- (4) Број евакуисаних жена
- (5) Број евакуисане деце
- (6) Број евакуисаних старијих особа

Број евакуисаних лица је већи у општини Жагубица, јер је поплавни талас захватио објекте који нису могли брзо да се оспособе за несметано становање. Такође, постојало је место за евакуацију где су људи били смештени. У табели 12 дато је трајање ванредне ситуације.

Табела 12. *Укупно трајање ванредне ситуације изражено у данима од почетка бујичне поплаве до санације последица (5)*

Општина	Време трајања ванредне ситуације од настанка бујичне поплаве до санације последица
Жагубица	Од 2. 8. 2019. до 6. 9. 2019. (укупно 35 дана)
Голубац	Од 24. 5. 2015. до 25. 5. 2015. (укупно два дана)
Петровац	Од 15. 6. 2018. до 27. 6. 2018. (12 дана)

Трајање ванредне ситуације у општинама зависило је пре свега од могућности уклањања наноса и отпада, чишћења објеката и простора и дезинфекције. Најдуже је трајало у општини Жагубица, јер се у већину захваћених објеката улила вода, тако да су били нужни испумпавање, сушење објеката и дезинфекција.

Табела 13. *Учесници у акцијама помагања током поплавних догађаја и санирању последица ванредне ситуације (*5)*

Општина	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Жагубица	21	15	16	4	4	50	104
Голубац	18	12	14	6	4	55	74
Петровац	31	11	19	10	6	-	206

(1) Ватрогасно-спасилачке јединице

(2) Полиција

(3) Јавна и комунална предузећа

(4) ЈП „Србијаводе“

(5) Црвени крст

(6) Војска Србије

(7) Приватници и грађани

У табели 14 дат је приказ броја угинулих животиња и укупне процењене материјалне штете у свим општинама.

Табела 14. *Укупан број настрадалих животиња и укупна процењена материјална штета (5)*

Општина	Број угинулих животиња	Укупна материјална штета (дин.)
Жагубица	1.123	342.697.750
Голубац	212	14.662.275
Петровац	2.064	1.522.769.526

Највећа материјална штета процењена је у општини Петровац, због велике површине захваћене бујичном поплавом. Обухваћена су насеља, инфраструктура и пољопривредно земљиште.



Слика 5. Настрадале животиње током поплаве у Петровцу (5)

Дискусија о резултатима истраживања

Бујичне поплаве, као најчешћа појава из арсенала „природних ризика“ на територији Србије, захтевају озбиљан приступ који се може остварити кроз следеће активности:

- идентификација зона ризика (читави сливови или поједине деонице корита),
- мониторинг (ниво воде у речном кориту, количина падавина), прогноза и систем упозорења,
- краткорочне мере заштите,
- дугорочне мере заштите,
- начин коришћења земљишта и управљање ризиком,
- едукација јавности и информисање.

Краткорочне мере заштите односе се на све поступке који се могу извести релативно брзо: административна забрана градње у плавној зони, чишћење регулација и забрана сече шума на нагибима. Дугорочне мере заштите односе се на: израду акумулација и ретензија за прихват поплавних вода, измештање стамбених и инфраструктурних објеката из угрожених зона, противерозионо уређење сливова и регулационе радове у коритима бујичних токова.

Промена начина коришћења земљишта, у циљу смањења ерозионе продукције и побољшања инфилтрационо-ретенционих својстава земљишта (пошумљавање, затрављивање, противерозиона агротехника) представља одлучујући корак којим се ризик од појаве брзог површинског отицаја своди на минимум. Дефинисане зоне ризика и уочена сезоналност у појави великих вода отварају могућност формирања система раног упозорења у реалном времену, чиме се значајно смањују потенцијална штета и ризик за локално становништво.

Специфичност услова формирања максималног отицаја на брдско-планинским сливовима (велики нагиби терена у сливу и речном кориту, могућност брзе концентрације вода, покретање великих количина ерозионог материјала) захтева обазривост приликом прорачуна максималног протицаја одређене вероватноће појаве, као основног улазног податка за димензионисање подужних и попречних објеката у бујичном кориту.

Закључак

Општи закључак о подударности елемената настанка и последица бујичних поплава у Браничевском округу у периоду 2015-2018. године гласи:

И поред сличних узрока бујичних поплава, пре свега падавина, може се закључити да три нежељена догађаја немају много заједничких карактеристика које би се могле поредити. Зато је приликом планирања превентивних мера заштите и организације неопходно узети у обзир специфичне карактеристике сваког слива, као и диспозицију насеља и инфраструктурних објеката.

Бујичне поплаве су најчешћа елементарна непогода на територији Србије, што је условљено климатским факторима, физичко-географским и морфолошким карактеристикама, својствима геолошке и педолошке подлоге, квалитетом вегетационог покривача и нивоом утицаја људских активности. Значајан део ризика последица је малих улагања, неодржавања објеката и недовољног броја новоизграђених објеката за заштиту од бујичних поплава. Заштита од поплава на водотоковима II реда, који углавном имају бујични карактер, пренета је *Законом о водама* у надлежност локалних самоуправа, које најчешће немају стручне и финансијске капацитете за реализацију потребних радова и мера. Посебан про-

блем представљају урбанистички и комунални неред, односно изградња (легална и нелегална) у плавним зонама, као и депоновање отпада у приобаљу.

Неопходна је велика пажња приликом пројектовања и изградње противбујичне инфраструктуре, која обухвата биолошке, биотехничке и техничке објекте, као и адекватно одржавање. Само добро пројектовани, изведени и одржавани објекти могу остати функционални током периода за који је предвиђена њихова употреба.

Ниједна бујична поплава није иста, иако многе имају неке заједничке карактеристике. Зато је приликом процене ризика од нежељених догађаја важно узети у обзир све посебности појединих бујичних токова и сливова, и на основу тога предвидети адекватне мере за заштиту животне и материјалне сигурности становништва, привредних и инфраструктурних објеката.

Литература

1. Стефановић, М., Гавриловић, З., Бајчетић, Р., (2014). *ОЕБС – Локална заједница и проблеми бујичних поплава*.
2. Ристић, Р., Половина, С., Малушевић, И., Милчановић, В., (2017). *Србија и бујичне поплаве: три године после катастрофе у мају 2014 године, Водопривреда*, 49(288-290): 245-252.
3. Ристић, Р., Малушевић, И., Милчановић, В., Половина, С., Радић, Б. (2019). *Превенција бујичних поплава у контексту текућих климатских промена*, Зборник радова с научног скупа „Будућност пољопривреде и шумарства Србије“, стр. 113–121. Београд: АИНС.
4. Ристић, Р., Малошевић, Д. (2011). *Хидрологија бујичних токова*. Београд: Шумарски факултет Универзитета у Београду.
5. Подаци штабова за ванредне ситуације у Браничевском округу – Голубац, Петровац, Жагубица).

Risk of Torrential Floods Focusing on Analysis of Torrential Floods in the Branicevo District from 2015 to 2018

Abstract: A large number of torrential floods in the Republic of Serbia, with increasingly destructive effects and extensive material damage, are a problem that must be addressed systematically. The risk

of this emergency situation is high, primarily due to the climate and geographical characteristics of our areas, poor preventive protection against torrential floods, lack of plans for the prevention of adverse events, poor risk assessment methodology, and sometimes poor organisational structure, all of which can lead to catastrophic consequences. Also, an inadequate and dysfunctional early warning system against the occurrence of torrential disasters makes the system of torrential flood protection in the Republic of Serbia is inadequate. The main problem is that no torrents are the same and there is a different scenario for each of them. This paper analyses three major torrential floods in the Braničevo district over a period of three years. The increasing amount of atmospheric precipitation over a short period of time warns us that there will be more and more of these extraordinary events and it is up to the state authorities to find a model of how to cope with these phenomena as successfully as possible.

Keywords: *torrential flood, emergency situation, risk assessment, catastrophic consequences*

Проф. др Божидар ФОРЦА, Факултет за пословне студије и право
Универзитета Унион – Никола Тесла, Београд
Проф. др Жељко НИКАЧ
Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд

ДОИ: 10.5937/bezbednost2003022F
УДК: 355.02(497.11)“2009/2019” 351.861(497.11)
355.45(497.11)

Оригинални научни рад

Примљен: 11. 6. 2020. године

Ревизија: 31. 10. 2020. године

Датум прихватања: 23. 11. 2020. године

Компаративна анализа стратегија националне безбедности Републике Србије

Апстракт: Народна скупштина је крајем 2019. године усвојила Стратегију националне безбедности Републике Србије. У питању је други документ ове врсте од када је Србија поново постала самостална и независна држава, јер је први документ усвојен 2009. године. Овај рад је покушај компаративне анализе поменутих докумената који су од капиталног значаја у области националне безбедности. У том смислу, у раду је најпре извршена анализа појмова и структуре докумената, затим основних ставова и опредељења и, што је најважније, анализа садржаја изузетно значајног националног документа. Закључак аутора је да је нова Стратегија националне безбедности из 2019. године квалитативно различита у односу на претходни документ, као и да је утврдила нека значајна питања која захтевају ширу и дубљу теоријску разраду.

Кључне речи: национална безбедност, стратегија националне безбедности, изазови, ризици и претње.

Увод

Одредбама Устава Републике Србије одбрана и безбедност су утврђени као једно од најважнијих питања у оквиру надлежности државе. У највишем правном акту наводи се да Република Србија уређује и обезбеђује одбрану и безбедност државе и њених грађана, посебно за случај ванредног стања. Уређење области одбране и безбедности државе и њених грађана конкретизовано је

одредбама појединих закона и подзаконских аката. Након Устава, најважнији закони у области националне безбедности јесу: Закон о одбрани, Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије, Закон о полицији, Закон о БИА и други.

Као посебан аспект регулативе у области одбране и безбедности јављају се стратегије. У контексту теме, несумњиво најважнији акт јесте *Стратегија националне безбедности (СНБ)*, која је као документ први пут у нас усвојена 2009. године. Устав РС не познаје документ под овим називом, већ сродан акт у области одбране земље – *Стратегија одбране Републике Србије*. С обзиром да је Устав не познаје, *Законом о одбрани 2007. године* дефинисана је СНБ, коју је Народне скупштине усвојила две године касније. У питању је акт који је био на снази читаву деценију, да би крајем 2019. године Народна скупштина усвојила нови документ под истим називом.

Компаративном анализом докумената СНБ из 2009. и 2019. године најпре се могу идентификовати сличности, али и одређене разлике које имају теоријски и садржајни аспект. Управо те разлике јесу предмет истраживања у овом раду и у складу с тим је конципирана његова структура. Систематика рада обухвата разматрање СНБ у нашој теорији и пракси, затим теоријски и садржајни аспект докумената и на крају закључна разматрања. Основни циљ истраживања био је да се укаже на најважнија решења у области националне безбедности у нашој теорији и пракси. У важећој СНБ постоје одређена питања која захтевају ширу теоријску разраду, јер су изазови, ризици и претње по националну безбедност данас значајно измењени.

1. Стратегија националне безбедности у нашој теорији и пракси

Упоредноправна и безбедносна компаративна анализа са ранијим документима из времена некадашње Југославије, чији је Србија била део, указује да је Стратегији националне безбедности по садржају најближи документ под називом *Стратегија опште-народне одбране и друштвене самозащтите* (Стратегија ОНО и ДСЗ, 1987). За време у којем је настао и у амбијенту у којем је примењиван, тај документ је неспорно био релативно садржајан, имао ваљану теоријску основу и пружао могућности за примену у

практи. Основна замерка овом и другим документима тога времена јесте веома присутан политички односно идеолошки предзнак, као рефлексија вредности тада владајућег система.

У погледу СНБ указујемо на специфичност да је први документ под тим називом донет на основу позитивних искустава модерних држава. За документ СНБ 2009 карактеристично је да није предвиђен акциони план за његово спровођење, као што је то пракса у ЕУ. Кад су стратегије у питању, то је регулисано *Законом о изменама и допунама Закона о одбрани* из 2015. године, а потом уграђено у нову СНБ 2019.

Стратегију националне безбедности, у форми нацрта, израђује Министарство одбране у складу са овлашћењима које има у Закону о одбрани. То је последица својеврсне инерције, јер је Нацрт прве СНБ (2009) предложило Министарство одбране. У многим државама у којима се доноси документ стратегије националне безбедности, као носилац израде нацрта појављује се ресорно министарство надлежно за спољну политику.

На крају, поставља се и веома важно питање: када се мења документ стратегије националне безбедности? У легислативи, као и у СНБ 2009, није експлицитно наведено када се мења тај документ, као ни какав је квантитет тих промена – мења ли се у целини или по појединим деловима. У документу је изричито наведено да је СНБ динамичан акт и да је његово стално унапређивање и прилагођавање трајан задатак надлежних органа. (Стратегија националне безбедности, 2009: 34).

Начелно, документи типа стратегије националне безбедности мењају се, делом или у целини, с променом кључних чинилаца који на њих утичу. У експозеу у Народној скупштини, приликом усвајања нове СНБ 2019. године, актуелни министар одбране је о потреби промена стратешких докумената (стратегија националне безбедности и стратегија одбране) навео да до тога долази због значајне промене стратешког окружења, те да Република Србија мора да прати промене и адекватно реагује.

2. Теоријски аспект компарације стратегија

Теоријски аспект компарације СНБ из 2009. и 2019. године односи се пре свега на појмовно одређење стратегије националне безбедности и на структуру документа.

2.1. Дефиниција стратегије националне безбедности

Дефиницију стратегије националне безбедности налазимо у Закону о одбрани и у документу под називом Стратегија националне безбедности (Табела 1).

Табела 1. Дефиниција стратегије националне безбедности

ЗАКОН О ОДБРАНИ 2015	СНБ 2009	СНБ 2019
СНБ је највиши стратешки документ чијом се реализацијом штите национални интереси од изазова, ризика и претњи безбедности у различитим областима друштвеног живота	СНБ представља најважнији стратешки документ којим се утврђују основе политике безбедности у заштити националних интереса РС.	СНБ је највиши стратешки документ чијим се спровођењем штите националне вредности и интереси РС од изазова, ризика и претњи безбедности у свим областима друштвеног живота.

Извор: Аутори на основу наведених докумената

Пажљивим проучавањем изложених дефиниција уочавамо да су донекле различите, али са појединим деловима који су утврђени на сличан начин. Евидентно је да су сродне дефиниције стратегије дате у *Закону о одбрани* из 2015. и *Стратегији* из 2019. године, што се огледа у следећем:

- правно, СНБ је највиши стратешки документ;
- објект заштите су национални интереси (Закон) и националне вредности и интереси (Стратегија);
- чиниоци угрожавања безбедности замењени су синтагмом изазови, ризици и претње у различитим (Закон) или свим (Стратегија) областима друштвеног живота.

СНБ 2009 на другачији начин дефинише стратегију представљајући је као најважнији стратешки документ, којим се утврђују основе политике безбедности у заштити националних интереса.

Извршили смо *упоредноправну и безбедносну* компаративну анализу појмовног одређења стратегије према СНБ 2019 и сродних документа неколико држава:

- према акту Црне Горе (2018) СНБ је најважнији стратешки документ којим се утврђује безбедносна политика Црне Горе и дефинишу механизми и инструменти за остваривање и заштиту нацио-

налних безбедносних интереса. (Стратегија националне безбједности ЦГ, 2018: 9);

- према акту Хрватске (2017) СНС (Стратегија националне сигурности) је исходни стратешки документ којим се одређују политике и инструменти за остваривање визије и националних интереса, постизање сигурносних услова који ће омогућити уравнотежен и континуиран развој државе и друштва (Форца, 2018: 1);

- према документу Руске Федерације (2016–2020) СНБ представља званично признати систем националних приоритета, циљева и мера у области унутрашње и спољне политике, које одређују стање националне безбедности и ниво стабилног развоја на дугорочном плану (Крга, 2016: 123);

- према документу Албаније, СНБ је национални, интегрисани и проактивни приступ, који има за циљ предвиђање и припрему најпогоднијег одговора свим опасностима, упознавајући и искоришћавајући све могућности које пружа стратешка средина (Крга, 2016: 116).

Даље, извршили смо упоредну анализу дефиниција СНБ 2019 и теоријских ставова домаћих и страних *аутора* и наводимо следеће:

- шире одређење појма СНБ даје М. Ковач, који сматра да је у питању „систем комплементарних норми из домена државних стратегија, које се непосредно односе на систем безбедности и на реализовање специфичних одбрамбених функција државе у политичкој, економској, правној, технолошкој, едукативној, информационој, војној, верској и другим областима функционисања државе. То је целовит и релативно трајан програм, чијом реализацијом треба да се оствари спољна и унутрашња безбедност државе, у миру и рату, кроз ефикасно решавање безбедносних изазова, ризика и претњи, ради заштите слобода, имовинске сигурности, права грађана и демократских тековина“ (Ковач, 2003: 178);

- ширу и ужу дефиницију наводи Б. Крга, према којем је СНБ у *ширем смислу* најважнији стратешки документ у којем се износе ставови о безбедносном окружењу, идентификују изазови, ризици и претње, опредељују националне вредности, интереси и циљеви у области безбедности, дефинишу начела која ће се примењивати у реализацији стратегије, одређује политика националне безбедности и улога појединих елемената у оквиру система националне

безбедности и временски период. У *ужем смислу* СНБ је најважнији стратегијски документ у којем се износе ставови о угрожавању националне безбедности и реаговању државе и других фактора на исте у дужем временском периоду (Крга, 2016: 98);

- према америчким аналитичарима, Стратегија националне безбедности представља план нације за координисану употребу свих инструмената државне моћи – неоружаних као и оружаних – да би постигли циљеве који бране и унапређују националне интересе (Stolberg, 2012: 13);

- према мишљењу једног од аутора овог рада, СНБ је основни стратегијско-доктринарни документ којим се утврђују начин и механизми за остваривање националних интереса и циљева, ради одбране и заштите националних вредности од свих претњи безбедности, као и опстанак, развој и просперитет државе и друштва (Форца, 2019: 107).

На основу анализа појмовног одређења СНБ у теорији и пракси различитих држава, можемо закључити да не постоји јединствена дефиниција овог појма. То свакако не треба да чуди јер, 1) свака држава има свој приступ документу и 2) теоријски радови теже ка свеобухватности дефиниције.

2.2. Структура докумената

Стратегија националне безбедности, као документ, први пут се појављује у САД за време председника Роналда Регана (1981–1989) и од тада је прихваћена у великом броју држава (Форца, 2019: 106). Ни у САД, као ни у другим западним земљама, у самом документу не наводи се дефиниција СНБ, већ је усвојена кроз појмовна одређења у енциклопедијама и речницима. Међутим, структура документа јесте његов саставни део. У том смислу, како у САД тако и у другим државама, структура стратегије је изузетно различита и то ћемо показати у Табели 2.

Табела 2. Структура стратегије националне безбедности

Р Бр	ИЗВОР	СТРУКТУРА СТРАТЕГИЈЕ
1.	СНБ САД 2017 (Трампа, 2020)	Уводник председника Трампа Увод I Заштита америчког народа, територије и америчког начина живота II Промоција америчког просперитета III Обезбеђење мира путем снаге IV Јачање америчког утицаја V Регионални контекст стратегије Закључак
2.	СНБ РХ 2017 (Народне новине, 2020)	I Увод, визија и безбедносни концепт II Национални интереси III. Безбедносно окружење IV Стратешки циљеви, инструменти и механизми за њихово остваривање V Закључак
3.	СНБ РФ 2009 (Ђорђевић, 2016)	I Општа упутства II Савремени мир, стање и тренд развоја Русије III Национални интереси РФ и стратегијски национални приоритети IV Обезбеђење националне безбедности V Организационе, нормативне, правне и информатичке основе за реализацију VI Основне претпоставне националне стратегије безбедности
4.	СНБ Аустрије 2013 (Катанчевић, 2017)	Увод 1. Безбедносна политика у 21. веку 2. Безбедносна ситуација у Аустрији 3. Аустријска безбедносна политика у новој декади 4. Резолуција Аустријског националног савета 2013. године.
5.	СНБ Албаније 2014 (Катанчевић, 2017)	Увод 1. Стратегија безбедности 2. Стратешки контекст безбедности 3. Елементи националне моћи 4. Вођство стратегије безбедности
6.	СНБ Чешке Републике, 2015 (Катанчевић, 2017)	Увод 1. Принципи политике безбедности Чешке Републике 2. Безбедносни интереси Чешке Републике 3. Безбедносно окружење 4. Стратегија за промовисање безбедносних интереса Чешке Републике

7.	СНБ РС 2009	Увод I Безбедносно окружење II Изазови ризици и претње безбедности III Национални интереси у области безбедности IV Политика националне безбедности V Систем националне безбедности Закључак
8.	СНБ РС 2019	Увод I стратегијско окружење II Изазови, ризици и претње безбедности III Национални интереси IV Политика националне безбедности V Систем националне безбедности VI Спровођење стратегије националне безбедности Закључак

Извор: Форца, 2019: 108–109

Генерално посматрано, било да се нумерише као експлицитан садржај, било да се излаже о садржају, могу се навести преовлађујући елементи у готово свим стратегијама: анализа безбедносног окружења; визија и мисије; идентификација изазова, ризика и претњи безбедности; утврђивање националних интереса и операционализација на циљеве; безбедносна политика, механизми, инструменти и акције за достизање националних интереса и реализацију циљева; спровођење стратегије (начелне обавезе подсистема) и систем националне безбедности (Форца, 2019: 109).

Ако упоредимо два документа донета у Србији, уочићемо следеће разлике у садржају:

- безбедносно окружење (2009) преименовано је у *стратегијско окружење* (2019);
- национални интереси у области безбедности (2009) преименовани су у *националне интересе* (2019);
- у СНБ 2019 додато је ново поглавље под називом *Спровођење СНБ*.

3. Садржајни аспект компарације стратегија

3.1. Увод

Кључна новина у Уводу СНБ 2019 и документу у целини, у односу на СНБ 2009, јесте дефиниција појма *национална безбедност*. Први пут се у неком нормативном документу у нас појављује дефиниција тог појма, где се наводи да је *национална безбед-*

ност РС објективно стање заштићености њених националних вредности и интереса од свих облика угрожавања, те субјективни осећај безбедности грађана РС (Стратегија националне безбедности, 2019: 1).

3.2. Стратегијско окружење

Овај део СНБ 2019 у суштини представља прерађени део СНБ 2009, који је био насловљен као *Безбедносно окружење*. Тај захват је учињен на квалитативно нов начин, који уважава савремене међународне односе. Међутим, остаје нејасно због чега је извршена термилошка измена ове целине документа. Ова непознаница је тим више упитна, ако се зна да: 1) у највећем броју СНБ страних држава ова целина носи наслов Безбедносно окружење и 2) безбедност је појам који је проширен са чисто војног на политички, економски, социјетални и еколошки сектор (Бузан, 1983).

Иако то нигде није наведено, чини се да је промена наслова прагматичног карактера и по угледу на *Доктрину операција Војске Србије*, где се анализира оперативно окружење (Доктрина операција Војске Србије, 2012). Према аналогiji, оно што је за војску (одбрана) оперативно окружење, то је за државу (безбедност) стратегијско окружење. До промене назива у СНБ 2019 дошло је вероватно да би се та целина разликовала од прве целине у Стратегији одбране, где се користи безбедносно окружење (Стратегија одбране, 2019). Такође, синтагму „безбедносно окружење“ срећемо и у неким страним стратегијама (US National Defense Strategy, 2008: 2).

Евидентно је да се стратегијско окружење у СНБ 2019 усваја као општији појам од безбедносног окружења, где се, имплицитно, то (стратегијско) окружење операционализује на „политичке, економске, културне и безбедносне односе мултиполарног и мултилатералног окружења“ (Стратегија националне безбедности, 2019: 2). Дакле, теорија је добила задатак да разради не само стратегијско, већ и мултиполарно и мултилатерално окружење.

3.3. Изазови, ризици и претње безбедности

Овај део документа, по наслову, идентичан је у обе стратегије. Основна разлика новог документа (2019) у односу на претходни (2009) јесте: 1) изазови, ризици и претње су коректније систематизовани и именовани у односу на документ 2009; 2) поједини изазови, ризици и претње су другачије наведени; 3) формално, број идентификованих изазова, ризика и претњи мањи је у новом документу.

Табела 3. Изазови, ризици и претње безбедности

СНБ 2009	СНБ 2019
<ul style="list-style-type: none"> • Опасност од оружане агресије • Сепаратистичке тежње • Противправно и једнострано проглашена независност КиМ • Оружана побуна • Тероризам • Пролиферација оружја за масовно уништење • Национални и верски екстремизам • Обавештајна делатност • Организовани криминал • Корупција • Проблеми економског развоја • Нарушавање енергетске безбедности • Неравномеран привредни и демографски развој • Нерешен статус и тежак положај избеглих, прогнаних и интерно расељених лица • Недовршен процес разграничења између држава некадашње СФРЈ • Неконтролисано трошење природних ресурса и угрожавање животне средине • Последице елементарних непогода и техничких и технолошких несрећа • Опасности повезане са појављивањем и ширењем инфективних болести код људи и зараза код животиња • Наркоманија • Деструктивно деловање појединих верских секти и култова • Високотехнолошког криминала и 	<ul style="list-style-type: none"> • Оружана агресија на РС • Сепаратистичке тежње у РС • Противправно једнострано проглашена независност територије АП КиМ • Оружана побуна • Тероризам • Пролиферација оружја за масовно уништење • Етнички и верски екстремизам • Обавештајна делатност страних субјеката • Организовани криминал • Масовне илегалне миграције • Проблеми економског развоја РС • Проблеми демографског развоја РС • Епидемије и пандемије заразних болести, • Енергетска безбедност РС • Недовршен процес разграничења држава бивше СФРЈ • Последице елементарних непогода и техничко-технолошких несрећа • Високотехнолошки криминал и угрожавање информационо-комуникационих система

угрожавања информационих и телекомуникационих система	
• Глобално загревање	

Извор: Аутори на бази наведених докумената

Поред језички коректнијег назива појединих изазова, ризика и претњи безбедности, може се уочити да су неки од њих измењени и да су се појавили нови, као што су:

- нерешен статус и тежак положај избеглих, прогнаних и интерно расељених лица, који се односи на лица која су присилно дошла на територију РС из бивших република СФРЈ и са територије КиМ (СНБ 2009), замењен је масовним илегалним миграцијама (СНБ 2019) из ратом захваћених подручја Африке и Блиског истока, које прелазе преко територије Србије (Никач, Лештанин, 2019: 145);
- глобално загревање (2009) није препознато као изазов, ризик и претња у новом документу (2019);
- наркоманија (2009) није препозната као изазов, ризик и претња безбедности у новом документу (2019), осим уколико се посматра као део организованог криминала.

Кад су у питању изазови, ризици и претње безбедности, евидентно је да се у оба документа ти појмови прихватају као синтагме, а не као појмови различитог нивоа општости и карактера, како то разрађује теорија (Concize Oxford Dictionary, 1997; Бајагић, 2012; Мијалковић, 2009; Форца, Секуловић 2017).

3.4. Национални интереси

Поглавље под насловом „Национални интереси“ постоји у оба документа, али је у новом документу квалитативно другачије уређено (Табела 4).

Табела 4. Национални интереси

НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ У ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ (2009)	НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ (2019)
1. Очување суверености, независности и територијалне целовитости РС и националног, културног, верског и историјског идентитета српског народа и националних мањина. 2. Посебан значај за развој и напредак РС имају очување унутрашње стабилности,	1. Очување суверености, независности и територијалне целовитости; 2. Очување унутрашње стабилности и безбедности; 3. Очување српског народа и

<p>владавина права и развој демократије и демократских институција и интеграција у Европску унију и друге међународне структуре.</p> <p>3. Заштита живота и имовине грађана РС, њихових слобода, једнакости, националне равноправности и равноправности полова, социјална правда, људска и мањинска права и неповредивост приватног и осталих облика својине.</p> <p>4. Економски развој, уз очување животне средине и природних ресурса.</p> <p>5. Својом спољном политиком, унапређивањем сарадње са суседима и изградњом заједничких капацитета и механизма за решавање противречности, спорова и свих врста изазова, ризика и претњи на регионалном и глобалном плану, РС доприноси стварању мирног, стабилног и сигурног безбедносног окружења.</p> <p>6. РС се залаже за очување и развој међународног поретка, утемељеног на принципима правде, поштовања међународног права и политичке и државне равноправности.</p> <p>7. Интерес РС јесте да стално одржава и учвршћује везе Срба који живе и раде у иностранству са матичном државом, унапређује културне, економске и друге облике сарадње са њима и подржава очување њиховог националног и културног идентитета.</p>	<p>националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета;</p> <p>4. Очување мира и стабилности у региону и свету;</p> <p>5. Европске интеграције и чланство у Европској унији;</p> <p>6. Економски развој и укупни просперитет</p> <p>7. Очување животне средине и ресурса Републике Србије</p>
--	--

Извор: Аутори на основу СНБ 2009 и 2019

3.5. Политика националне безбедности

Ово је најобимније поглавље обе стратегије и носи исти наслов у оба документа. Једна од највећих промена у бившем и садашњем документу управо је у домену политике националне безбедности. Теоријско-суштински аспект промене у овом поглављу односи се на:

1) другачији приступ одређењу политике националне безбедности јер су у СНБ 2009 у овом поглављу утврђени: основна опредељења политике националне безбедности; циљеви политике националне безбедности (три циља); основна начела политике на-

ционалне безбедности (пет начела) и елементи политике националне безбедности (од спољне политике, преко економске, унутрашње, политике одбране, до политике у другим областима друштвеног живота);

2) у СНБ 2019 политика националне безбедности разрађена је кроз релацију национални интереси – циљеви. За сваки утврђени национални интерес одређено је по неколико циљева који тај интерес операционализују, а затим дат начин на који се то чини.

Табела 5. Национални интереси и циљеви у СНБ 2019

НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕСИ	ЦИЉЕВИ
1. Очување суверености, независности и територијалне целовитости	<ul style="list-style-type: none"> – одвраћање од оружаног угрожавања и ефикасна одбрана; – очување АП КиМ у саставу РС; – јачање угледа и међународног положаја РС; – превенција и отклањање сепаратистичког деловања.
2. Очување унутрашње стабилности и безбедности	<ul style="list-style-type: none"> – заштита људских и мањинских права и слобода грађана; – владавина права и даљи развој демократије и демократских институција; – унапређење безбедности грађана, државе и друштва; – нормализација прилика и односа у АП КиМ; – ефикасна државна управа.
3. Очување српског народа и националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета	<ul style="list-style-type: none"> – развој демографског потенцијала; – национално јединство и развој културног, верског и историјског идентитета; – унапређење положаја националних мањина; – побољшање положаја и заштита права и интереса дијаспоре и Срба у иностранству; – заштита културних и историјских добара значајних за РС и њене грађане.
4. Очување мира и стабилности у региону и свету	<ul style="list-style-type: none"> – допринос развоју међународних односа у складу са међународно преузетим обавезама; – допринос очувању међународног мира и безбедности; – поштовање међународног права и унапређење међусобног поверења; – допринос јачању регионалне стабилности и унапређење добросуседских односа; – јачање свестраних билатералних односа са свим државама, уз уважавање узајамних

	интереса; – јачање активног учешћа у раду међународних организација.
5. Европске интеграције и чланство у ЕУ	– обликовање модерног и развијеног друштва заснованог на заједничким европским вредностима које су део српског националног идентитета и историјског наслеђа; – достизање унутрашње спремности за чланство у ЕУ – унапређење националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција.
6. Економски развој и укупни просперитет	– побољшање животног стандарда грађана; – економски напредак; – заштита природних богатстава и добара од општег интереса и очување здраве животне средине; – унапређење образовања, научни и технолошки развој; – унапређење економске и енергетске безбедности.
7. Очување животне средине и ресурса РС	– праћење, процена, планирање и предузимање мера за ублажавање утицаја климатских промена; – заштита од поплава и пожара; – унапређење квалитета животне средине; – ефикасно управљање опасним отпадом; – унапређење способности и капацитета за управљање ресурсима.

Извор: Аутори на основу СНБ 2019

Дакле, у СНБ 2019 утврђено је укупно седам националних интереса, који су операционализовани на 33 циља. Поређења ради, однос националних интереса и циљева заступљен је у свим стратегијама, како великих сила тако и земаља окружења (Витас, 2019: 37):

- *САД*: за четири витална национална интереса утврђено је 14 циљева,

- *Русија*: утврђено је 11 националних интереса, који се остварују преко девет националних стратешких приоритета (не користи се термин циљеви),

- *Албанија*: утврђено је шест националних интереса, који се реализују преко девет стратешких циљева,

- *Аустрија*: интереси и циљеви су обједињени, укупно 24,

- *Мађарска*: слично као у Аустрији обједињени су национални интереси и циљеви, укупно девет,
- *Словенија*: утврђено је десет националних интереса (два витална и осам стратешких), којима се реализује седам националних циљева,
- *Хрватска*: за укупно четири национална интереса утврђено је девет стратешких циљева,
- *Црна Гора*: утврђено је 33 национална интереса од чега је пет виталних, 14 стратешких и 14 осталих важних, којима се остварују три национална циља.

3.6. Систем националне безбедности

Систем националне безбедности јесте целина стратегије у оба документа (2009 и 2019). При томе је евидентно да су дефиниција и структура система конкретније разрађени у СНБ 2019, него у документу из 2009. године.

Табела 6. Дефиниција и структура система националне безбедности

	СТРАТЕГИЈА 2009	СТРАТЕГИЈА 2019
Дефиниција система националне безбедности	Систем националне безбедности представља нормативно, структурно и функционално уређену <u>целину елемената</u> чијом се делатношћу остварује заштита националних интереса РС	Систем националне безбедности представља нормативно, структурно и функционално уређену целину чијом се делатношћу обезбеђује заштита и <u>остваривање</u> националних интереса РС.
Структура система националне безбедности	Систем НБ у ширем смислу чине највиши органи законодавне, извршне и судске власти: Народна скупштина Републике Србије, председник Републике Србије, Савет за националну безбедност, Влада, судови и тужилаштва. У ужем смислу, систем НБ чине: систем одбране, снаге МУП, безбедносно-обавештајни систем и	Систем НБ састоји се од управљачког и извршног дела. Управљачки део система НБ чине Народна скупштина, председник Републике, Влада и Савет за националну безбедност. Извршни део система НБ чине: <i>систем одбране, систем унутрашње безбедности, безбедносно-обавештајни систем и други субјекти значајни за националну безбедност.</i> <i>Други субјекти значајни за НБ</i>

	привремено формирано органи и координациона тела за поједине кризе. Послове из области НБ обављају и органи државне управе, институције надлежне за правосуђе, образовање и научну делатност и заштиту животне средине, заштитник грађана, органи јединица локалне самоуправе, субјекти приватног обезбеђења, организације цивилног друштва, медији, правна лица и грађани који доприносе остваривању циљева НБ.	јесу органи државне управе и институције надлежне за спољне послове, правосуђе, здравство, демографију, људска и мањинска права, економију, образовање и научну делатност, привреду, енергетику, телекомуникације, саобраћај и транспорт, инфраструктуру, заштиту животне средине, културу, затим органи аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, организације цивилног друштва, медији, правна лица и грађани који доприносе остваривању циљева НБ.
--	--	---

Извор: Аутори на основу СНБ 2009 и 2019

Изложене дефиниције система НБ су наизглед идентичне, осим што се у првој дефиницији (2009) реч „елемената“ изоставља у СНБ 2019, а прва дефиниција не садржи реч „остварење“, које се појављују у другој дефиницији, пре речи „националних интереса“.

Изостављање речи „елемената“ у СНБ 2019 је оправдано јер је сувишна, односно атрибути „нормативно“, „структурно“ и „функционално“ у дефиницији се односе на организовану целину (систем националне безбедности), а не на елементе. С друге стране, реч „остваривање“ у дефиницији система НБ у новом документу (2019) оправдана је јер се национални интереси остварују. У дефиницији система НБ у документима 2009 и 2019 сувишна је реч „заштите“ (уз националне интересе), јер се национални интереси остварују, а штите се националне вредности. Свакако, у обе дефиниције, због коректности поступка дефинисања, целисходно је заменити реч „представља“ речју „је“. Правнотехничка корекција наведених речи је методолошко-језички оправдана јер је систем нешто што стварно постоји, а не категорија која нешто представља.

Структура и дефиниција система националне безбедности, кад су нормативна акта у питању, среће се само у СНБ. У документу СНБ 2009 помало су непрецизно употребљени изрази о струк-

тури система „у ширем и ужем смислу“. То је уочено и у новој СНБ 2019 изабран је другачији приступ. Аналогно поимању структуре организационих система у општем смислу, у структури система националне безбедности РС разликују се управљачки и извршни део.

За оба документа је карактеристично да, увидом у дефиницију система националне безбедности, нигде нису утврђене функције тог система. У документима се појављује само функција управљања системом националне безбедности (Стратегија националне безбедности, 2009: 29 и 2019: 26). С друге стране, у Стратегији одбране појављује се први пут у нас и функција државе – *одбрана*. Имплицитно, ако је систем одбране део система националне безбедности, онда је и одбрана као функција део функције безбедности. У складу с наведеним, могуће функције система националне безбедности јесу: управљање; одбрана; заштита; безбедносно-обавештајни послови; корпоративна безбедност, приватна безбедност (обезбеђење) и детективска делатност; контрола, надзор и санкционисање (Форца, 2019б).

Начела функционисања система НБ су такође саставни део целине стратегије у оба документа (2009 и 2019). Чињеница је да је у оба документа реч о девет начела, при чему се уочава разлика (подвучено у Табели 7) у називу појединих начела у тим документима.

Табела 7. Начела функционисања система националне безбедности

СНБ 2009	СНБ 2019
<ul style="list-style-type: none"> • уставност и законитост, • јединство, • непрекидност, • поузданост, • професионалност, • прилагодљивост, • ефикасност, • <u>непристрасност и политичка неутралност</u>, • отворености <u>за контролу</u>, у складу са законом 	<ul style="list-style-type: none"> • уставност и законитост, • јединство, • <u>превенција</u>, • <u>кооперативност</u>, • поузданост, • прилагодљивост, • непрекидност, • ефикасност, • отворености <u>у раду</u>, у складу са законом

Извор: Аутори на основу наведених докумената

3.7. Спровођење стратегије националне безбедности

Ово је целина документа коју срећемо у СНБ 2019, а које нема у СНБ 2009. Један од разлога за наведену новину лежи у томе што документ из 2009. године није имао пратећи акциони план за спровођење, што је овог пута отклоњено и унето у документ.

3.8. Закључак документа

Закључак се појављује као целина стратегије у оба документа (2009 и 2019). Та целина је писана у складу са садржајем документа и начелно даје сводне ставове по сваком од њихових делова.

Закључак

Народна скупштина је усвојила нову *Стратегију националне безбедности Републике Србије*, уважавајући став предлагача да је то неопходно с обзиром да се стратегијско окружење РС значајно променило. Иако у самом документу није објашњено шта је стратегијско окружење, његове суштинске одлике дате су на квалитативно нови начин у односу на претходни документ.

Стратегију је усвојила законом надлежна институција (Народна скупштина), а утврђена је и обавеза доношења акционог плана за њено спровођење. Доследно спровођење СНБ предуслов је заштите и остварења националних интереса и представља основу за израду других стратешких докумената и докумената јавних политика. У вези с тим, надлежни државни органи стално ће пратити спровођење СНБ и предузимати потребне мере ради обезбеђивања њене усаглашености са стањем и проценама стратегијског окружења.

Нацрт СНБ је сходно прописима из ове области био предмет јавне расправе и у великој мери је испуњена процедура предвиђена за његово усвајање. Поред ставова које утврђује, Стратегија је имплицитно утврдила и задатак њеног спровођења у пракси, као и потребе да се поједина питања шире и дубље теоријски разраде.

Овај рад представља скроман допринос у компарацији *Стратегија националне безбедности Републике Србије* из 2009. и 2019. године. У том контексту, Катедра безбедности Факултета за

пословне студије и право покренула је научни пројекат *Нормативна уређеност система националне безбедности Републике Србије*, у којем ће између осталог бити детаљније теоријски анализирана Стратегија националне безбедности Републике Србије, као и њено поређење са таквим документима у ужем и ширем окружењу.

Литература

1. Бајагић, М. (2012). *Међународна безбедност*. Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
2. Buzan, B. (1983). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. London, Birghton: Wheatsheaf.
3. Витас, М. (2019). *Компаративна анализа стратегија националне безбедности*, дипломски рад, Факултет за пословне студије и право, Универзитета „Унион – Никола Тесла“, Београд.
4. *Доктрина операција Војске Србије* (2012). Медија центар „Одбрана“, Београд.
5. Ђорђевић, Д., Катанчевић, В. (2016). Компаративна анализа стратегијско-доктринарних докумената у сфери безбедности и одбране, *Војно дело*,3: 122-140.
6. *Закон о одбрани* (2007, 2015). Медија центар „Одбрана“, Београд.
7. Катанчевић, В. (2017). Компаративна анализа садржаја савремених стратегија безбедности, *Војно дело*,5: 76-97.
8. Ковач, М. (2003). *Стратејска и доктринарна документа националне безбедности – Теоријске основе*. Свет књиге, Београд.
9. Крга, Б. (2017). *Стратегија националне безбедности у теорији и пракси*, Медија центар „Одбрана“, Београд.
10. Мијалковић, С. (2009). *Национална безбедност*. Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
11. Narodne novine (2020), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2017_07_73_1772.html (22. 2. 2020).
12. *National Security Strategy of the USA (2017)*, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (9. 1. 2020).
13. *National Defense Strategy of the USA (2008)*, <https://archive.defense.gov/pubs/2008NationalDefenseStrategy.pdf> (10. 1. 2020).
14. Никач, Ж., Лештанин, Б. (2019). *Кривично-правни и криминалистички аспекти борбе против кријумчарења у Србији*, Удружење правника Републике Српске, БиХ, Правна ријеч бр. 60/19, година XVI, Бања Лука.

15. Stolberg, A. (2012). *How nations-states craft national security strategy documents*, Strategic studies institute US war army colege.
16. *Стратегија националне безбедности Републике Србије (2009)*. Службени гласник Републике Србије, бр. 88/09.
17. *Стратегија националне безбедности Републике Србије (2019)*. Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2019.
18. *Стратегија одбране Републике Србије (2009)*. Службени гласник Републике Србије, бр. 88/09.
19. *Стратегија одбране Републике Србије (2019)*. Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2019.
20. *Стратегија општенародне одбране и друштвене смозаштите (1987)*. Центар оружаних снага за стратегијска истраживања и студије – Маршал Тито, Народна одбрана; Службена тајна – Интерно, Београд.
21. *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (2017)*, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2017_07_73_1772.html (22. 2. 2020).
22. *Стратегија националне безбједности Црне Горе (2018)*. Министарство одбране, Подгорица.
23. Trump D. (2020), <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (9. 2. 2020).
24. Forca, V. (2020). *Stanje – redovno, Strategija nacionalne bezbednosti Crne Gore, Odbrana i bezbednost*, <https://odbranaibezbednost.rs/2020/03/11/stanje-redovno-strategija-nacionalne-bezbjednosti-crne-gode/>.
25. Форца, Б. (2019а). *Системи безбедности*, електронски уџбеник, Факултет за пословне студије и право Универзитета „Унион – Никола Тесла“, Београд.
26. Форца, Б. (2019б). Теоријско одређење функција система националне безбедности, *Безбедност*, 1: 40-69.
27. Forca, V. (2018а). *Prikaz najnovije strategije nacionalne bezbednosti SAD, Odbrana i bezbednost*, <https://magazin.istrzivackicentarob.com/2017/12/25/prikaz-najnovije-strategije-nacionalne-bezbednosti-sjedin%D1%98enih-americkih-drzavaprof-dr-bozidar-forca/>
28. Forca, V. (2018б). *Prikaz nove strategije nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, Odbrana i bezbednost*, Београд, <https://magazin.istrzivackicentarob.com/2018/01/12/prikaz-nove-strategije-nacionalne-bezbednosti-republike-hrvatske/>
29. Форца, Б., Секуловић, Д. (2017). *Идентификација проблема савремених стратегија безбедности: студија случаја – Република Србија*, Зборник радова са националног научног скупа „Савремени проб-

леми стратегије и стратегијског менаџмента“, Факултет за пословне студије и право, Београд.

30. *Устав Републике Србије* (2006). Службени гласник Републике Србије, бр. 98/06.
31. *Concise Oxford Dictionary* (1997). Oxford.

Comparative Analysis of the National Security Strategies of the Republic of Serbia

Abstract: *At the end of 2019, the National Assembly adopted the National Security Strategy of the Republic of Serbia. This is the second document of this kind since Serbia became an independent state again, because the first document was adopted in 2009. This paper is an attempt at a comparative analysis of the mentioned documents that are of vital importance in the field of national security. In that sense, the paper first analyzes the concepts and structure of documents, then the basic attitudes and determinations and, most importantly, the the content of extremely important national documents. The authors' conclusion is that the new National Security Strategy from 2019 is qualitatively different as compared to the previous document, as well as that it has identified some important issues that require a broader and deeper theoretical elaboration.*

Keywords: *national security, national security strategy, challenges, risks and threats.*

Доц. др Владимир М. ЦВЕТКОВИЋ*

Факултет безбедности, Универзитет у Београду

Маја СВРДЛИН МА,** Научно-стручно друштво за

управљање ризицима у ванредним ситуацијама, Београд

ДОИ: 10.5937/bezbednost2003043С

УДК: 614.81-055.2(497.11)“2014“ 351.759.6:305(497.11)

Оригинални научни рад

Примљен: 14. 11. 2019. године

Ревизија: 21. 9. 2020. године

Датум прихватања: 23. 11. 2020. године

Угроженост жена од последица природно изазваних катастрофа: студија случаја Свилајнац

Апстракт: Угроженост грађана од катастрофа резултат је како физичких тако и друштвених фактора. Студије истраживања рода у катастрофама почивају на чињеници да је род примарни принцип организовања друштва и веровању да се родна димензија мора узети у обзир ако желимо да стекнемо увид у положај свих људи који живе у срединама подложним утицају природних опасности. Циљ истраживања представљају научна дескрипција и експликација родне димензије угрожености грађана општине Свилајнац услед природних катастрофа изазваних поплавама 2014. године. Користићењем случајног узорковања анкетирано је сто петнаест грађана из општине Свилајнац. Резултати истраживања показују да је већина испитаника била директно угрожена деструктивним последицама поплавених ризика. Међутим, истражене родне разлике показале су да су жене само психолошки угроженије од мушкараца, с обзиром да је већи проценат жена изразио осећај страха и бриге током поплава. Овај рад доприноси већ постојећој родној литератури из области катастрофа, те омогућава боље разумевање различитих и родно устолечених последица природних катастрофа на централном Балкану које се могу искористити за креирање родно сензитивних политика и стратегија управљања ризицима од катастрофа.

* vmc@fb.bg.ac.rs

** maja.svrdlin@gmail.com

Кључне речи: катастрофе, природне катастрофе, поплаве, угроженост, род, Србија.

Увод

Разорност катастрофа и њихова способност да сломе и изокрену устаљен начин живљења и функционисања дуго времена је повезивана са јединим узроком: неизбежним и неконтролисаним физичким феноменом (Cardona, 2013). Међутим, манифестована природна опасност истог интензитета на различитом географском подручју може произвести драстично другачије последице, или не произвести негативне, у случају да је територија ненасељена. Чак и у оквиру једног села, људи могу бити различито погођени катастрофом због разноврсних фактора попут економских (недовољност капитала и других ресурса), социјалних (старост, пол и род), политичких (непостојање централне владе), еколошких (нестабилно управљање природним ресурсима) и географских (запостављеност руралних области) (Blaikie et al., 2004: 11; Цветковић, Милашиновић, 2017; Цветковић, 2020). Слично томе, различит степен угрожености насељене популације на сличном географском подручју, може бити окидач за другачије ефекте опасности и (не)настанак катастрофе (Juran, Trivedi, 2015).

Катастрофе се не дешавају у историјском, политичком, социјалном или економском вакууму. Напротив, катастрофе су фундаментално друштвени феномени који укључују пресек дешавања опасних физичких процеса са локалним карактеристикама свакодневног живота у одређеном простору, али и ширем друштвеном и економском окружењу који структурише то подручје (Bolin, Stanford, 1998: 27). У том смислу, природно изазване катастрофе су „резултат просторне интеракције између опасних еколошких процеса (тј. екстремних природних догађаја) и становништва које је осетљиво на такве процесе“ (Degg, 1992: 61). Стога, катастрофе су заправо катастрофични ефекти по друштво, чији је повод манифестована опасност (Blaikie et al., 2004: 45), али је узрок обим зарања у самом друштву (McEntire, 2001). Пошто су катастрофе међусклом екстремног физичког догађаја и угрожене популације (O’Keefe et al., 1976: 566), од непроцењивог је значаја препознати оба ова елемента. Без људи, катастрофе нема. Управо идеја угрожености за свој корен има теоријски приступ у објашњавању по-

рекла (узрока) и развоја катастрофе и тиме давања одговора на питање „зашто катастрофа“ уместо „шта је катастрофа“ и „шта чини катастрофа“ (Цветковић, 2017: 50). Теорија угрожености свеобухватно објашњава подложност појединаца, група, организација, локалних заједница и држава губицима услед катастрофа (Цветковић, Милашиновић, 2017), односно указује на чињеницу да друштвена дистрибуција ризика није подједнака међу различитим групама (Blaikie et al., 2004). Ако катастрофе перципирамо као резултат угрожености људи, онда је круцијално да разумемо и зависност угрожености од низа фактора попут: запослености (врсте и стабилности посла), нивоа образовања (Fothergill, Peek, 2004), квалитета људских насеља (тип домаћинства и конструкције објеката у домаћинству, инфраструктуре у насељу) (Dwyer et al., 2004), комерцијалног и индустријског развоја заједнице (Morrow, 1999), припадности раси или етничкој групи кроз смањен приступ ресурсима и економске маргинализације, која је често повезана са расом, етничком припадношћу, али и са годинама старости и родом (Bhadra, 2017; Blaikie et al., 1994; Cvetković et al., 2017; Cvetković et al., 2018; Dwyer et al., 2004).

Родна димензија истраживања катастрофа почива на чињеници да је род примарни принцип организовања читавог друштва, те чињеници да је неједнак приступ ресурсима (приходима, образовању, здравственој услузи, итд.) често родно одређен, те жене и девојчице немају подједнаку контролу над овим ресурсима као дечаци и мушкарци (Bradshaw, Fordham, 2013). Иако су многи истраживачи и практичари често скретали пажњу на питање рода и катастрофа, те да је род круцијална варијабла за истраживање перцепције ризика и катастрофа, и даље постоји упорна и велика „родна тишина“ у матици рада у катастрофама. Стога је изузетно важно не превидети различитост доживљаја катастрофа које имају жене и мушкарци, не само у истраживањима него и планирању и пракси управљања ризицима од катастрофа.

Преглед литературе

Детаљним прегледом литературе може се истаћи да су родно карактеристични ефекти катастрофа често лако уочљиви кроз следеће индикаторе: различите родно обојене стопе смртности, повреде, болести, али и неједнаке економске губитке (Azad et al.,

2013; Beinin, 1981; Gustafson, 1998; Neumayer, Phillips et al., 2009; Parasuraman, 1995); интензивирање обима посла које обављају мушкарци и жене у домаћинству, заједници и на радном месту (Ajibade et al., 2013; Enarson, 1998; Rakib et al., 2017); неједнак приступ медицинској помоћи и здравственој заштити (Garai, 2016; Hines, 2007); родно дискриминаторно достављање помоћи угроженима (Bakewell, 2000) интензиван стрес, страх и бригу за личну и безбедност најближих за време и након катастрофа (Bhadra, 2017; Svetković et al., 2019); повећане стопе сексуалног, вербалног, физичког насиља како код куће тако и у евакуационим камповима (Bookey, 2010; Fisher, 2010; Houghton et al., 2010; Ross, 2012; Tobin, Ollenburger, 1996), итд. Научници из области катастрофа прикупљају све већи број јасних доказа који показују да су, као група, жене квалитативно другачије погођене катастрофама. Док се у већини друштва мушкарци сматрају доносиоцима одлука и носиоцима прихода у домаћинству, или обављају такозвану продуктивну улогу, жене носе троструко бреме. Уобичајено је да жене (поготово сиромашне) паралелно обављају више послова који произилазе из њихове: репродуктивне улоге (повезане са мајчинском улогом, одгојом и васпитавањем деце, као и кућним пословима), продуктивне улоге (односи се на плаћени рад ван домаћинства или домаћу производњу која је извор прихода) и улоге активних менаџера заједнице (волонтерски, неплаћени рад који се врши за добробит заједнице) (Moser, 1993; Guo, Kapucu, 2019; Mavrodieva et al., 2019; Fujita, Shaw, 2019). Родне неједнакости и поделе за време и након катастрофа уопштено се одражавају на следеће начине: мушкарци и жене су на различит начин угрожени ризицима од катастрофа због социјалних и економских фактора; утицај катастрофа на мушкараце и жене другачији је када је реч о стопи смртности, траумама и брзини опоравка; приоритетне потребе жена и мушкараца у различитим фазама катастрофа другачије су (биолошке, социјалне, културне); жене и мушкарци поседују различите вештине и способности које су резултат родних улога, одговорности и подела рада (Ariyabandu, 2009).

Методи

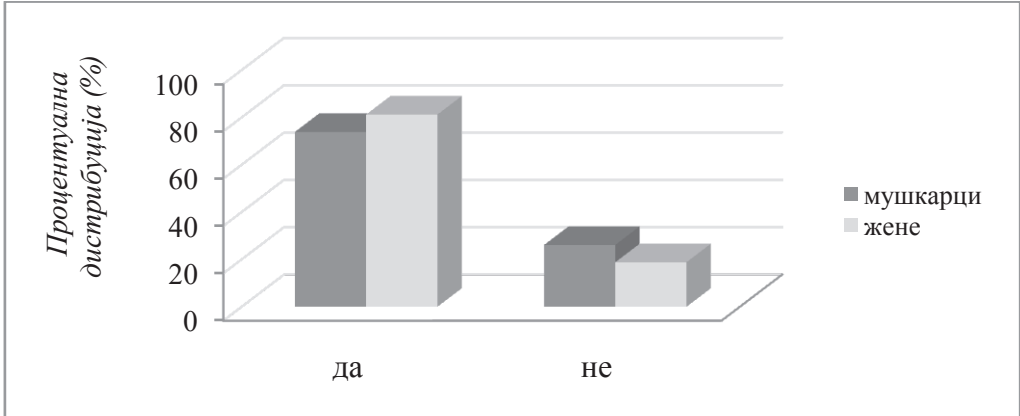
Надовезујући се на претходно елабориране резултате истраживања, предмет рада представља испитивање родне димензи-

је угрожености грађана од природних катастрофа изазваних поплавама. Угроженост грађана од природних катастрофа укључује више различитих димензија угрожености, а у раду је фокус на родној димензији, сагледаној из физичке, социоекономске и психолошке перспективе. Циљ истраживања су научна дескрипција и експликација природе повезаности пола и индикатора физичке, социоекономске и психолошке угрожености жена и мушкараца од катастрофе изазваних поплавама. У јулу 2019. године спроведено је анкетирање грађана у општини Свилајнац, која је изабрана због своје угрожености од последица катастрофа изазваних поплавама 2014. године. Испитаници и испитанице насумично су бирани у урбаним и руралним заједницама, при чему је испитано сто петнаест грађана. Од укупног броја, 60% чине жене и 40% мушкарци. Најзаступљенији су запослени, млађи испитаници од 18 до 30 година, средњег образовања. У погледу брачног статуса, највећи је број испитаника који су у браку и чији се оквирни месечни приходи на нивоу домаћинства крећу између 26.000 и 75.000 динара.

Резултати и дискусија

Низак степен припремљености грађана, лоше управљање ризицима од поплава, као и велика угроженост становништва чине катастрофе изазване поплавама најчешћим природним катастрофама у Србији. Степен угрожености становништва и њихових материјалних добара није униформан на читавој територији, већ се разликује у зависности од врсте природне катастрофе, очекиване потенцијалне штете (Dragičević et al., 2013), али и личних својстава угрожене популације. Разумевање управљања ризицима од катастрофа као свеобухватног социјалног процеса омогућава померање фокуса са одговора на катастрофичан догађај на разумевање ризика од катастрофа. Са прихватањем поменутог гледишта, истицање важности анализе угрожености у контексту катастрофа градацијски се повећало, посебно кад је у питању угроженост од компонената катастрофе које се могу контролисати и на које се може деловати (Amaratunga et al., 2009). У име другачијег, родног сагледавања проблематике природних катастрофа, поготово када је идентификација нивоа угрожености грађана од суштинског значаја за интегрално управљање ризицима од катастрофа, испитаницима је било постављено питање: Да ли сте доживели последице

поплава 2014. године? Од укупног броја, 34 (73,9%) мушкарца су одговорила да јесу, а 12 (26,1%) да нису. Већина жена је такође доживела последице (81,2%), а само 13 (18,8%) није (графикон 1).



Графикон 1. Процентуална дистрибуција испитаника по полу који су доживели последице поплава у Свилајницу 2014. Године (извор: обрада аутора)

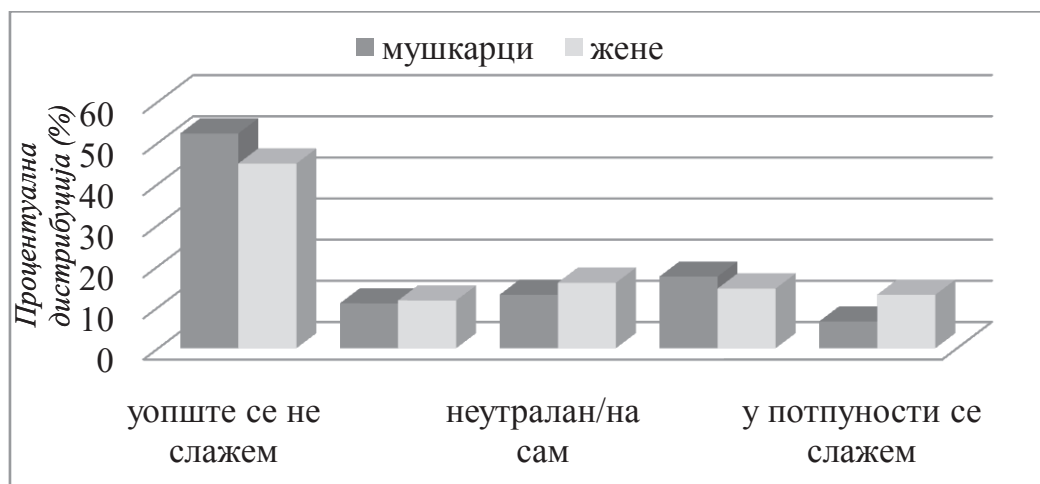
Како тврди Алстон (Alston, 2009), ризик од родно несразмерног физичког утицаја последица катастрофа на угрожену популацију постоји како за време одговора на катастрофе, тако и у периоду опоравка. Резултати других истраживања такође указују да су жене изложеније могућим последицама катастрофа и све то због њиховог социјалног положаја, њихове одговорности за домаћинство и релативног недостатка моћи (Garai, 2016; Mileti, 1999). Полазећи од претпоставке да су жене као група квантитативно и квалитативно другачије погођене катастрофама, Филипс и сарадници (Phillips et al., 2009) истичу да родно димензионисан период катастрофа изазваних природним опасностима често одликује заједнички индикатор, а то је поразно велик број жена, деце и старих међу жртвама, као и несразмерне економске последице природних катастрофа по жене и мушкарце. На пример, од 33.000 умрлих за време и након снажног земљотреса у Русији 1948. године, само 18% чине мушкарци, док 47% чине жене и 35% деца (Beinin, 1981). Резултати хи-квадрат теста независности показују да не постоји статистички значајна корелација између пола као демографске карактеристике и следећих индикатора физичке димензије угрожености грађана од природних катастрофа: доживљених физич-

ких повреда (попут посекотина, ломова, ишчашења зглоба итд.) и доживљених материјалних последица насталих за време поплава.

Утврдили смо да у Свилајнцу за време поплава већина мушкараца (91,3%) и већина жена (84,1%) није доживела физичке повреде попут посекотина, ломова, ишчашења зглоба итд. Када је реч о доживљеним материјалним последицама за време поплава, резултати истраживања показују да је већина испитаних мушкараца (69,6%) и жена (81,2%) доживела материјалне последице. Добијени резултати истраживања потврђују негативан утицај поплава на становнике Свилајнца као једне од најугроженијих општина, с обзиром да је већина испитаних грађана (78,3%) доживела последице поплава. Овакви резултати су у непосредној сагласности са деструктивним економским последицама катастрофа изазваних поплавама у њима погођеним подручјима широм света (Emergency events Database, 2019). Међутим, за разлику од изразитих материјалних последица изражених кроз штету и губитке које су у великом проценту претрпели и мушкарци и жене, када је реч о здравственом аспекту, јасно је да резултати истраживања знатно одступају од устаљене светске праксе. Не само да не постоје статистички значајне разлике у односу на број жена и мушкараца који су претрпели здравствене последице поплава, него је присутан и мали број испитаника који су доживели физичке повреде (8,7% мушкараца и 15,9% жена). Сексуално насиље и узнемиравање у домаћинству и евакуационим камповима, старање жена о другим члановима домаћинства, полна подела посла, родно дискриминаторан приступ здравственој заштити, различита доступност порука упозорења и обавештења пре и за време катастрофа, као и проблеми при задовољењу основних физиолошких потреба, индикатори су који указују да се жене као друштвена група често налазе у подређеном положају током свих фаза управљања ризицима од катастрофа (Dijkhorst, Vonhof, 2005). Међународна канцеларија рада те индикаторе сматра кључним узроком њихове угрожености (International Labour Office, 2002).

Родне разлике одражавају се кроз доступност информација, како непосредно пред саму катастрофу тако и у наредним фазама циклуса управљања ризицима од катастрофа. Родна анализа утицаја поплава 2014. у Србији показала је да грађани нису били припремљени, информисани и упознати с тим како да реагују за

време ванредне ситуације и евакуације. Ипак, мушкарци који су служили војску у предности су наспрам жена, с обзиром да поседују основна знања о томе шта треба да раде за време ванредних ситуација, операција спасавања и евакуације (Васановић, 2014). Такође, као и у свакодневном животу, централа улога доношења одлука припада мушкарцима; женама је одузето право да учествују у одлучивању, што их чини угроженијима, поготово у периоду одговора на катастрофе (Dijkhorst, Vonhof, 2005). Због немогућности да буду правовремено информисане, додатних друштвених и породичних притисака и осећања обавезе да изврше своје дужности, много су чешћи примери да жене остају код куће за време катастрофа и озбиљније настрадају. Женама је такође ограничено кретање, што их онемогућава да се правовремено евакуишу, траже помоћ и учествују у програма реконструкције заједнице (Ikeda, 1995; Rivers, 1982). При испитивању правовремене доступности порука упозорења, обавештења и упутстава за припрему, одговор и опоравак од поплава, анализирани резултати унакрсног табелирања показују да се већина (63,1%) мушкараца и већина жена (56,5%) уопште или углавном не слаже да је систем раног упозорења у Свилајнцу 2014. функционисао (графикон 2).



Графикон 2. Унакрсно табелирање ставова грађана Свилајнца о правовременој доступности порука упозорења и обавештења за време поплава 2014. године

Резултати истраживања показују да су жене током катастрофа задужене за припремање и сервирање хране, бригу о члановима домаћинства и стоки, прибављање чисте воде и помоћи, одржавање комуникације са другим члановима заједнице, охрабривање чланова породице и чување имања за време мужевљевог одсуства. Од жена се очекује да обављају све ове послове зато што је то њихова обавеза проистекла из социјално наметнуте традиције (Rakib et al., 2017). Резултати истраживања спроведеног у чилеанском рибарском насељу Ел Моро, које је 2010. године погођено земљотресом и цунамијем, показали су да су евакуациони процеси родно обојени, те да је угроженост жена од насиља и узнемиравања увећана небезбедним условима у хуманитарним камповима где немају свој приватни простор (Rajbhandari, 2016). У различитим фазама одговора на катастрофе изазване поплавама, тинејџерке и жене средњих година посебно су угрожене док траже помоћ или храну за себе и своју породицу (Rakib et al., 2017). Доступност прве помоћи и здравствене заштите, како у самим камповима тако и у званичним здравственим установама, такође је родно обојена (Garai, 2016; Hines, 2007).

Испитали смо постојање и степен различитости социоекономске угрожености жена и мушкараца од последица катастрофа изазваних поплавама 2014. у Свилајнцу. Резултати показују да не постоји статистички значајна корелација између пола и: правремене доступности порука упозорења, обавештења и упутстава за припрему, одговора и опоравка на катастрофу; одговорности за спасавање личних предмета, стоке, опреме (пољопривредна механизација, ручни алат, бела техника, итд.) и др. вредности из домаћинства; зависности других чланова домаћинства од испитаника; проблема при задовољењу основних физиолошких потреба; спровођења операција потраге и спасавања припадника надлежних служби; приступа првој медицинској помоћи и здравственој нези; задовољења основних мушких односно женских потреба (улошци, специјални додаци за труднице, лекови, помагала, итд.) кроз средства материјалне помоћи; угрожености личне безбедности због бриге и старања о другим члановима домаћинства и претрпљеног насиља (физичког, емотивног или вербалног типа) (табела 1).

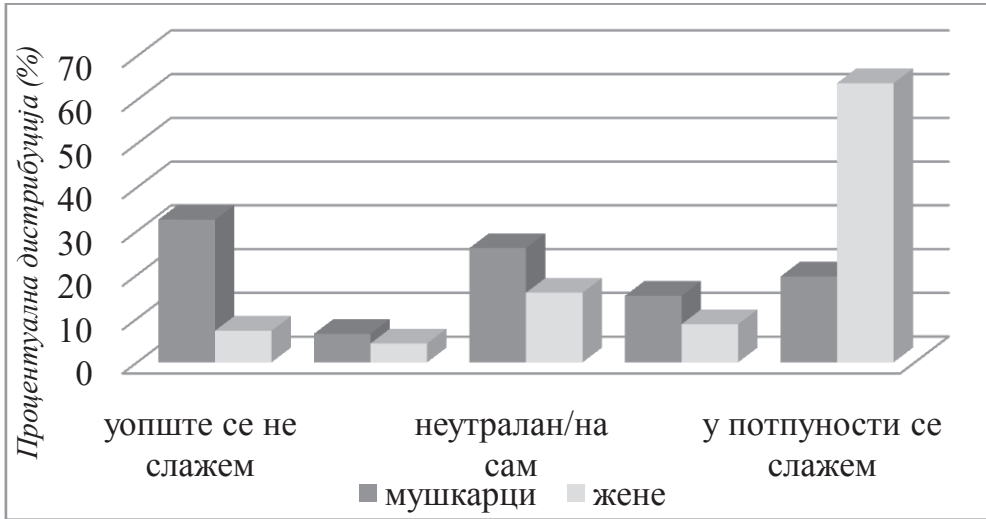
Табела 1. Унакрсно табелирање пола као демографске карактеристике и социоекономских индикатора родне димензије угрожености грађана од природних катастрофа.

	<i>Value</i>	<i>Asymp. Sig. (2-sided)</i>	<i>Cramer's V</i>
Доступност порука упозорења	1.74	.78	.12
Спасавање предмета из домаћинства	7.03	.13	.24
Зависност других од испитаника	6.35	.17	.23
Задовољење основних физиолошких потреба	6.86	.14	.24
Дискриминација током операције потраге и спасавања	1.54	.81	.11
Равноправан приступ првој медицинској помоћи	3.31	.50	.17
Родно сензитивна средства материјалне помоћи	2.46	.65	.14
Угроженост личне безбедности због бриге о другима	1.08	.89	.09
Жртва насиља	6.04	.19	.22

Према добијеним резултатима утврђено је да су се за време поплава 2014. жене и мушкарци подједнако сматрали одговорницима за спасавање личних предмета и других вредности из домаћинства, с обзиром да се већина жена (63,8%) и мушкараца (65,2%) у потпуности или углавном слаже са овом тврдњом. На питање да ли су други чланови домаћинства били зависни од испитаника за време поплава, анализирани резултати унакрсног табелирања показују да идентичан број мушкараца (32,6%) и жена (30,4%) сматра да други чланови домаћинства уопште нису били зависни од њих. И на другом спектру скале се приближно идентичан број и мушкараца (54,3%) и жена (46,4%) у потпуности или углавном слаже да су други били зависни од њих. Када је реч о проблемима при задовољењу основних физиолошких потреба, анализирани резултати унакрсног табелирања показују да се нешто већи број жена (55,1%) у односу на број мушкараца (47,8%) у потпуности или углавном слаже да су имали проблема при задовољењу основних потреба током поплава 2014. На питање да ли су се операције потраге и спасавања које су спроводили припадници надлежних служби одвијале без дискриминације, већина мушкараца (63%) и жена (69,6%) се у потпуности или углавном сложила да није било дискриминације. Већина испитаника (67,4% мушкараца и 59,4% жена) такође се у потпуности или углавном слаже да су равнопра-

вно са другима имали приступ првој медицинској помоћи и здравственој нези за време поплава 2014. Већина мушкараца (60,9%) и жена (60,8%) у потпуности или углавном сматра да брига и старање о другим члановима домаћинства није угрозила њихову личну безбедност. У односу на тврдњу да су за време поплава испитаници били жртве физичког, вербалног или емотивног насиља, анализирани резултати унакрсног табелирања показују да се већина мушкараца (84,8%) и жена (71,0%) уопште не слаже, док се један (2,2%) мушкарац и пет (7,2%) жена у потпуности слаже са исказом да су били жртве насиља.

Када је реч о психолошкој димензији угрожености грађана за време и након катастрофа, резултати истраживања варирају у зависности од локације, узорка испитаника и врсте катастрофе. Већина студија показује да се жене и деца за време и након катастрофа више суочавају са стресом, депресијом, анксиозношћу и посттрауматским стресним поремећајем, док је код мушкараца као последица стреса карактеристична повећана употреба алкохола и психоактивних супстанци (Fothergill, 1998). У квантитативном истраживању нивоа и узрока страха од катастрофа изазваних епидемијама и земљотресима, Цветковић и сарадници (Cvetković et al., 2019) дошли су до сазнања да су жене више уплашене, при чему се страх потенцијално повезује са социокултурним теретом њихове заштите у односу на наглашавање њиховог учешћа у свима фазама катастрофа. Трауме и стрес настали као последица борбе за храну и друге одговорности у домаћинству чине жене више угроженима од мушкараца (Bhadra, 2017). Полазећи од представљених резултата истраживања психолошких последица које природне катастрофе изазивају код угрожене популације, испитали смо да ли су се током поплава 2014. грађани Свилајнца осећали уплашено. Анализирани резултати унакрсног табелирања показују да се знатно већи број жена (72,5%) у потпуности или углавном слаже да су током поплава осећале страх у односу на проценат мушкараца који су осећали страх (34,8%) (графикон 3).



Графикон 3. Унакрсно табелирање ставова грађана Свилајнца о осећању страха за време поплава 2014. године

Ниво стреса и психосоматских симптома попут несанице уско се повезује са сложеном мрежом фактора као што су брачни статус и број деце, структура домаћинства, године, ниво прихода и социјалне повезаности чланова заједнице. Ови фактори у посебно угрожену групу стављају одређени део популације жена као што су самохране мајке и старије жене које живе саме (Ollenburger, Tobin, 1999). Дрastiчне разлике у психичком доживљају катастрофа међу половима нису увек заступљене (Azad et al., 2013). Резултати истраживања спроведеног након поплава у Мидвесту 1993. нису показали значајну разлику у доживљеном стресу испитаника (Tobin, Ollenburger, 1996). Резултати хи-квадрат теста независности показују да постоји статистички значајна корелација између пола као демографске карактеристике и следећих индикатора психолошке димензије угрожености грађана од природних катастрофа: забринутости за личну безбедност и безбедност својих најближих, осећања страха, као и психосоматских симптома изражених кроз проблеме са спавањем и остајање у будном стању, односно проблеме са концентрацијом (табела 2).

Табела 2. Унакрсно табелирање пола као демографске карактеристике и психолошких индикатора родне димензије

	<i>Value</i>	<i>Asymp. Sig. (2-sided)</i>	<i>Cramer's V</i>
Забринутост	14.73	.005**	.35
Страх	24.61	.000**	.46
Проблеми са спавањем	9.39	.052*	.28
Проблеми са концентрацијом	15.78	.003**	.37

* $p \leq .05$. ** $p \leq .01$

Анализирани резултати унакрсног табелирања пола и забринутости за личну и безбедност најближих показали су да је проценат жена (73,9%) које су углавном или у потпуности биле забринуте за време поплава 2014. године знатно већи у односу на проценат забринутих мушкараца (58,7%). При испитивању проблема са сном и остајањем у будном стању, процентуална дистрибуција резултата унакрсног табелирања показује да се већина мушкараца (52,2%) уопште или углавном не слаже да су имали проблеме са сном, док се већина жена (58%) у потпуности или углавном слаже. Последњи испитани индикатор који се односи на проблеме са концентрацијом код испитаника током поплава показује да се већи проценат жена (62,3%) у односу на проценат мушкараца (50%) у потпуности или углавном слаже да је код њих био засупљен овај вид психосоматских симптома.

Закључак

Појаву природних опасности не можемо спречити, али политичке, економске и социјалне импликације након њихове манифестације можемо. Природне катастрофе не смемо посматрати као појединачне и издвојене догађаје, него као комплексан мозаик интеракција природних сила и људских акција. Угрожене групе су у том смислу често највише погођене катастрофом, а њихов процес опоравка обично траје најдуже и најтежи је. Полна подела посла, брига о здрављу чланова домаћинства, сиромаштво, економска несигурност, недостатак права на наслеђивање земљишта, ограничења слободе говора и права на информисање, баријере при школовању, обучавању и запошљавању, ограничења у здравственој и социјалној заштити – листа се може још продужити – неједнакости су које праве значајну разлику међу женама и мушкарцима кроз целокупан процес катастрофа (Enarson et al., 2007).

Резултати истраживања спроведеног у Свилајнцу показују да је већина испитаника била директно угрожена деструктивним последицама поплавних ризика, што се одразило кроз насталу значајну материјалну штету на нивоу домаћинства, али и образовног, здравственог и инфраструктурног сектора. Разлог ниског броја физички повређених можемо наћи у карактеристикама самог поплавног таласа, као и времена за које је достигао своју максималну висину. Како би се предупредиле односно смањиле материјалне последице будућих поплава, потребно је предузети одређене структурне и неструктурне мере заштите. С друге стране, можемо закључити да биолошке предиспозиције, физиолошке разлике и родно димензионисане улоге нису пресудне у погледу физичког утицаја поплава на мушкарце и жене, те да су и једни и други подједнако угрожени од поплавног ризика и последица поплава. Жене нису социоекономски угроженије од мушкараца, но важно је приметити да испитаници у целини јесу угрожени ризицима од катастрофа изазваних поплавама. Стога, потребно је даље испитати исте показатеље у односу на друге варијабле попут економског, брачног, образовног статуса или година живота, како би се предузеле даље мере за смањење угрожености грађана, а самим тим и ублажавање и умањивање последица будућих катастрофа. Међутим, знатну разлику у погледу степена доживљеног страха, бриге и психосоматски изражених симптома попут несанице и губитка концентracије за време поплава, која не иде у прилог женама, уско можемо повезати са њиховом социјалном одговорношћу у породици и друштву. Ограничење овог истраживања огледа се у броју испитаника и просторној димензији, с обзиром да су испитаници били само из једне локалне самоуправе, а поплаве у Србији сваке године редовно погађају и друге општине.

С обзиром на непостојање великог броја радова из области родне димензије угрожености грађана од катастрофа на националном нивоу, можемо закључити да су теоретичари и истраживачи катастрофа поклекли у настојању да обелодане безброј (не увек очигледних) начина на које су родне предрасуде повезане са истраживањем катастрофа. У том смислу, светска истраживачка пракса је до сада у многим случајевима идентификовала да су жене угроженије од мушкараца, због низа фактора попут сиромаштва, наметнутих културних ограничења и подређеног положаја.

Потребно је изнова испитати угроженост жена, али уместо питања да ли су жене угрожене, размотрити које су жене угроженије и у ком контексту.

Литература

1. Alston, M. (2009). Drought policy in Australia: Gender mainstreaming or gender blindness. *Gender, Place and Culture*, 16(2): 139–154.
2. Amaratunga, D., Haigh, R., Ginige, K. (2009). Mainstreaming gender in disaster reduction: Why and how?. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 18(1): 23–34.
3. Ariyabandu, M. M. (2009). *Sex, gender and gender relations in disasters*. In „Women, gender and disaster: Global issues and initiatives” (Enarson, E., Chakrabarti, P.G.D.), SAGE Publication, New Delhi, pp. 5–17.
4. Azad, A. K., Hossain, K. M., Nasreen, M. (2013). Flood-induced vulnerabilities and problems encountered by women in northern Bangladesh. *International Journal of Disaster Risk Science*, 4(4): 190–199.
5. Bacanovic, V. (2014). *Gender analysis of the impact of the 2014 floods in Serbia*. OSCE Mission in Serbia, Belgrade.
6. Bakewell, O. (2000). Uncovering local perspectives on humanitarian assistance and its outcomes. *Disasters*, 24(2): 103–116.
7. Beinlin, L. (1981). An examination of health data following two major earthquakes in Russia. *Disasters*, 5(2): 142–146.
8. Bhadra, S. (2017). Women in disasters and conflicts in India: Interventions in view of the millennium development goals. *International Journal of Disaster Risk Science*, 8(2): 196–207.
9. Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., Wisner, B. (2004). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability and disasters* (2nd Edition). Routledge, New York.
10. Bolin, R., Stanford, L. (1998). *The Northridge earthquake: Vulnerability and disaster*. Routledge, London and New York.
11. Bookey, B. (2010). Enforcing the right to be free from sexual violence and the role of lawyers in post-earthquake Haiti. *CUNY Law Review*, 14, 255.
12. Bradshaw, S., Fordham, M. (2013). *Women, girls and disasters*. Department for International Development – DFID, London.
13. Cannon, T. (2002). Gender and climate hazards in Bangladesh. *Gender, Development*, 10(2): 45–55.
14. Cardona, O. D. (2013). *The need for rethinking the concepts of vulnerability and risk from a holistic perspective: A necessary review and criticism for effective risk management*. In „Mapping Vulnerability: Disasters, development and people”, Earthscan, London, pp. 56–70.

15. Cvetković, V., Nikolić, N., Nenadić, R. U., Ocal, A., Zečević, M. J. I. J. o. E. R., Health, P. (2020). Preparedness and Preventive Behaviors for a Pandemic Disaster Caused by COVID-19 in Serbia. *17(11)*, 4124.
16. Cvetković, V. M., Öcal, A., Ivanov, A. (2019). Young adults' fear of disasters: A case study of residents from Turkey, Serbia and Macedonia. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 101095.
17. Cvetković, V., Roder, G., Öcal, A., Tarolli, P., Dragičević, S. (2018). The role of gender in preparedness and response behaviors towards flood risk in Serbia. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(12): 2761.
18. Degg, M. (1992). Natural disasters: Recent trends and future prospects. *Geography*, 77(3): 198–209.
19. Dijkhorst, H.V., Vonhof, S. (2005). *Gender and humanitarian aid: A literature review of policy and practice*. Department of Disaster Studies, Wageningen University, Netherlands.
20. Dragičević, S., Ristić, R., Živković, N., Kostadinov, S., Tošić, R., Novković, I., Borisavljević, A., Radić, B. (2013). *Floods in Serbia in 2010 – Case study: The Kolubara and Pcinja river basins*. In „Geomorphological impacts of extreme weather” (Dénes, L.), Springer, Dordrecht, pp. 155–169.
21. Dwyer, A., Zoppou, C., Nielsen, O., Day, S., Roberts, S. (2004). Quantifying social vulnerability: A methodology for identifying those at risk to natural hazards. *Geosciences Australia Record*, 14.
22. Enarson, E. (1998). Through women's eyes: A gendered research agenda for disaster social science. *Disasters*, 22(2): 157–173.
23. Fisher, S. (2010). Violence against women and natural disasters: Findings from post-tsunami Sri Lanka. *Violence against women*, 16(8): 902–918.
24. Fothergill, A. (1998). *The neglect of gender in disaster work: An overview of the literature*. In „The gendered terrain of disaster: Through women's eyes” (Enarson, E., Morrow, B.H.), Praeger Publishers Westport, pp. 11–25.
25. Fothergill, A., Peek, L. A. (2004). Poverty and disasters in the United States: A review of recent sociological findings. *Natural hazards*, 32(1): 89–110.
26. Fujita, K., Shaw, R. (2019). Preparing International Joint Project: use of Japanese flood hazard map in Bangladesh. *International Journal of Disaster Risk Management*, 1(1), 62–80.
27. Garai, J. (2016). Gender specific vulnerability in climate change and possible sustainable livelihoods of coastal people. A case from Bangladesh. *Revista de Gestão Costeira Integrada-Journal of Integrated Coastal Zone Management*, 16(1): 79–88.

28. Guo, X., Kapucu, N. (2019). Examining Stakeholder Participation in Social Stability Risk Assessment for Mega Projects using Network Analysis. *International Journal of Disaster Risk Management*, 1(1), 1–31.
29. Gustafsdod, P. E. (1998). Gender differences in risk perception: Theoretical and methodological perspectives. *Risk analysis*, 18(6): 805–811.
30. Hines, R. I. (2007). Natural disasters and gender inequalities: The 2004 tsunami and the case of India. *Race, Gender, Class*, 14(1–2): 60–68.
31. Houghton, R., Wilson, T., Smith, W., Johnston, D. (2010). If there was a dire emergency, we never would have been able to get in there: Domestic violence reporting and disasters. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 29, 270–293.
32. Ikeda, K. (1995). Gender differences in human loss and vulnerability in natural disasters: A case study from Bangladesh. *Bulletin (Centre for Women's Development Studies)*, 2(2): 171–193.
33. International Labour Office (2002). *Crisis, women and other gender concerns*. Recovery and Reconstruction department of ILO, Geneva.
34. Juran, L., Trivedi, J. (2015). Women, gender norms, and natural disasters in Bangladesh. *Geographical Review*, 105(4): 601–611.
35. Mavrodieva, A., Budiarti, D., Yu, Z., Pasha, F., Shaw, R. (2019). Governmental Incentivization for SMEs' Engagement in Disaster Resilience in Southeast Asia. *International Journal of Disaster Risk Management*, 1(1), 32–50.
36. McEntire, D. A. (2001). Triggering agents, vulnerabilities and disaster reduction: Towards a holistic paradigm. *Disaster Prevention and Management*, 10(3): 189–196.
37. Morrow, B. H. (1999). Identifying and mapping community vulnerability. *Disasters*, 23(1): 1–18.
38. Morrow, B. H. (2008). *Community resilience: A social justice perspective*. CARRI Research Report. Oak Ridge, TN.
39. Moser, C. (1993) *Gender planning and development: Theory, practice, and training*. Routledge, London.
40. Neumayer, E., Plümper, T. (2007). The gendered nature of natural disasters: The impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002. *Annals of the Association of American Geographers*, 97(3): 551–566.
41. O'Keefe, P., Westgate, K., Wisner, B. (1976). Taking the naturalness out of natural disasters. *Nature*, 260: 566–567.
42. Ollenburger, J. C., Tobin, G. (1999). Women, aging and post-disaster stress: Risk factors for psychological morbidity. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 17(1): 65–78.

43. Parasuraman, S. (1995). The impact of the 1993 Latur-Osmanabad (Maharashtra) earthquake on lives, livelihoods and property. *Disasters*, 19(2): 156–169.
44. Phillips, B. D., Thomas, D. S. K., Fothergill, A., Blinn-Pike, L. (2009). *Social vulnerability to disasters*. CRC Press, Boca Raton.
45. Rajbhandari, C. (2016). *Impact of the 2015 earthquake on women in Nepal*. Women and Gender Studies, Minnesota State University, Mankato (Master's thesis defended in December, 2016).
46. Rakib, M. A., Islam, S., Nikolaos, I., Bodrud-Doza, M., Bhuiyan, M. A. (2017). Flood vulnerability, local perception and gender role judgment using multivariate analysis: A problem-based “participatory action to future skill management” to cope with flood impacts. *Weather and Climate Extremes*, 18: 29–43.
47. Rivers, J. P. W. (1982). Women and children last: An essay on sex discrimination in disasters. *Disasters*, 6(4): 256–267.
48. Ross, L. J. (2012). *A feminist perspective on Katrina*. In „The women of Katrina: How gender, race, and class matter in an American disaster” (David, E., Enarson, E.), Vanderbilt University Press, Nashville, pp. 15–23.
49. Tobin, G. A., Ollenburger, J. C. (1996). Predicting levels of postdisaster stress in adults following the 1993 floods in the Upper Midwest. *Environment and Behavior*, 28(3): 340–357.
50. Emergency events Database (2019). *OFDA/CRED International Disaster Database*. Université Catholique de Louvain, Brussels, Belgium.
51. Цветковић, В. (2020). Управљање ризицима у ванредним ситуацијама. Београд: Научно-стручно друштво за управљање ризицима у ванредним ситуацијама.
52. Öcal, A., Cvetković, V., Baytiyeh, H., Tedim, F., Zecevic, M. (2020). Public reactions to the disaster COVID-19: A comparative study in Italy, Lebanon, Portugal, and Serbia. *Geomatics, Natural Hazards and Risk*, 11, 1864–1885.
53. Цветковић, В. М., Милашиновић, С. (2017). Теорија угрожености и смањење ризика од катастрофа. *Култура полуса*, 14(33): 217–228.

The vulnerability of Women from the consequences of a natural disaster: a case study of Svilajnac

Abstract: *Citizens' vulnerability to disaster is a function of both physical and social factors. Gendered disaster social science rests on the social fact of gender as a primary organizing principle of societies and the conviction that gender must be addressed if we are to claim*

knowledge about all people living in environments susceptible to natural hazards. The main goal of the research is scientific description and explication of gender dimension of citizens' vulnerability to natural disasters caused by floods in Svilajnac municipality in 2014. One hundred fifteen citizens from Svilajnac were interviewed using multi-pass random sampling. We draw on social vulnerability theory to understand the ways in which such events are perceived and managed by citizens of different gender. Descriptive statistical analysis and chi-square test were employed to compare actual impacts. This study revealed that majority of the people felt directly threatened by the destructive consequences of flood hazards. All gendered impacts reported were not statistically significant, except for the psychological dimension of vulnerability because women tend to be more afraid and express more worry during floods. This paper contributes to the gender-focused literature that aims to provide a regional understanding of the differential and gendered consequences of natural disasters on men and women in the central Balkans. Results of this research can be used for improving gender-responsive national plans and strategies for disaster risk reduction.

Keywords: *disasters, natural disasters, floods, vulnerability, gender, Serbia.*

Др Данило СТЕВАНДИЋ*

помоћник начелника Управе полиције у Дирекцији полиције
Министарство унутрашњих послова Републике Србије

ДОИ: 10.5937/bezbednost2003062S

УДК: 341.231.14(4) 351.74:343.211.3(4)
35.085:351.74(497.11) 351.74:343.225(497.11)

Оригинални научни рад

Примљен: 24. 7. 2020. године

Датум прихватања: 23. 11. 2020. године

Право на живот и апсолутно нужна сила: стандарди Европског суда за људска права и стање у Србији

***Апстракт:** Право на живот спада у „тврдо језгро“ људских права која се јемче сваком лицу, у свим околностима и на свим местима. Упркос томе, право на живот подлеже извесним ограничењима када то изискују разлози који се сматрају оправданим према стандардима какви владају у демократском друштву. После указивања на релевантне одредбе Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, у овом раду се прво излажу основна гледишта Европског суда за људска права о заштити права на живот у примени критеријума „апсолутно нужне“ силе, а затим се испитује усклађеност домаћег права за европским правним стандардима у тој области. Аутор закључује да правни стандарди ЕСЉП, посебно стандарди о примени апсолутно нужне силе, подржавају и афирмишу заштиту права на живот и истовремено обликују праксу Уставног суда Србије. Успостављањем нормативног и институционалног оквира створене су елементарне претпоставке за делотворну заштиту права на живот у Републици Србији, а кршење процесне обавезе представља до сада најчешћи разлог њене одговорности за повреду права на живот.*

***Кључне речи:** Право на живот, апсолутно нужна сила, полиција, лишење живота, Европски суд за људска права.*

* stevandic.danilo@gmail.com

Увод

Проста је и очигледна истина да је људски живот основна и најдрагоценија вредност људске заједнице.¹ Људски живот као такав даје смисао свим другим вредностима на којима почива цивилизовано друштво и представља основну претпоставку његовог постојања. Упркос својој узвишености и непроцењивој вредности, људски живот не само да није вечан, већ није ни неповредив. Отуда не треба да чуде вишевековни напори да се људски живот установи и заштити као елементарно људско право највишег ранга.

Утемељено у античкој мисли и школи природног права као урођено, прокламовано у декларацијама великих грађанских револуција с краја 18. века као неотуђиво,² право на живот коначно је правно признато 1791. године уношењем најпре у уставе Сједињених Америчких Држава (1787) и Француске (1791),³ а затим и у друге уставе донете у 19. веку, међу којима и у наш Сретењски устав (1835).⁴ Током 19. и 20. века, стиче карактер права интернационалног и универзалног карактера када је унето у бројне међународне и регионалне правне инструменте.⁵

У савременим демократским државама, право на живот има карактер права негативног статуса (вид. Милосављевић, Поповић, 2009: 146). Као право негативног статуса, право на живот подразумева обавезу државе да се уздржи од сваког незаконитог лишења живота (одбрамбена функција). Истовремено, право на живот подразумева и позитивне обавезе државе да (1) предузимањем превентивних мера штити људски живот од незаконитог ли-

¹ „Прва основна вриједност, која одговара пориву за самоочување, јесте вриједност живота.“ (Finis, 2005: 95).

² Америчка Декларација о независности (1776) и Декларација права Вирџиније (1776) и француска Декларација о правима човека и грађанина (1789).

³ 1791. године унето је 10 амандмана на Устав САД (1789), а француски Устав од 1791. године садржао је основна права у првом одељку.

⁴ Право на живот припада првој генерацији људских права и сврстава се у ред личних права (Vasak, 1977: 29), <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816eo.pdf>, 23. 2. 2019.

⁵ чл. 3 Универзална декларација о људским правима (1948), чл. 6 Међународног пакта о грађанским и политичким правима (1966), чл. 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (1950), чл. 4 Америчке конвенције о људским правима (1969).

шавања (заштитна функција) и да (2) у свим случајевима кршења права на живот спроведе делотворну истрагу (процесна обавеза) (Симовић, Аврамовић, Зекавица, 2013: 102).

Право на живот припада сваком људском бићу самим рођењем и важи у свакој ситуацији.⁶ Изостанак другог конкурентног права даје том основном праву привилегован положај – статус неприкосновеног људског права (вид. Vobio, 2008: 41–42).

Сматра се да се право на живот не може ни под којим условима укинути или опозвати јер би у супротном то био напад на систем вредности успостављен јемствима људских права (Dimitrijević et al., 2007: 128–129). Ипак, позитивноправно признање таквог статуса не значи да је право на живот неповредиво.⁷ Премда чини основну и највишу вредност људске заједнице, право на живот изузетно може бити законито ограничено када то захтевају, према мерилима демократског друштва, оправдани разлози. Тако се сагласно ст. 2 чл. 2 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: ЕКЉП), лишење живота ради постизања легитимних циљева не сматра противправним ако је смрт лица наступила као последица употребе апсолутно нужне силе као крајње мере (*ultima ratio*).

Циљ овог истраживања је да се на основу анализе одредби ЕКЉП и праксе Европског суда за људска права (у даљем тексту: ЕСЉП или Суд) испита примена мерила „апсолутно нужне“ силе у праву Европске уније и утврде правни стандарди у тој области, као и да се испита његова примена и систем заштите права на живот у нашем правном поретку.

Премда право на живот ужива веома широку заштиту, истраживање је усмерено само на употребу апсолутно нужне силе као мерила допуштеног ограничења права на живот, а друга питања су обрађена у мери у којој је то било нужно.

⁶ Изузетно, према чл. 4, ст. 1 Америчке конвенције о људским правима (1969), право на живот ужива правну заштиту од тренутка зачећа.

⁷ „Бити неповредив не значи да неко *неће бити повређен*. То је морални статус: он значи да неко *не сме* бити повређен на одређене начине: такав третман је недопустив, и ако се догоди, особи је нанета повреда [...] Ако она има тај статус, она га не губи ако јој се повреде права; таква ситуација ће се рачунати као повреда права управо зато што их она поседује.“ (Najgel, 2011: 104–105).

Јемства права на живот према ЕКЉП и обавезе државе

Право на живот зајемчено је у чл. 2 ЕКЉП, који носи рубрум „Право на живот“ и гласи:

„1. Право на живот сваке особе заштићено је законом. Нико не може бити намерно лишен живота, сем приликом извршења пресуде суда којом је осуђен за злочин за који је ова казна предвиђена законом.

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

а) ради одбране неког лица од незаконитог насиља;

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

ц) приликом законитих мера које се предузимају у циљу сузбијања нереда или побуне.“

Додатно јемство ЕКЉП утврђује у ст. 2 чл. 15 не допуштајући одступања од чл. 2 ни за време ванредних околности (у доба рата или друге јавне опасности која прети опстанку нације), „осим у погледу смрти проузроковане законитим ратним поступцима“.

Заједно са чл. 3 ЕКЉП, чл. 2 пружа заштиту основним вредностима демократских друштава која чине Савет Европе, па следствено томе ЕСЉП рестриктивно тумачи његове одредбе у погледу изузетака када лишење живота може да буде оправдано (ст. 2).⁸ Супротно томе, ширим тумачењем јемстава права на живот (ст. 1), ЕСЉП је установио три основне обавезе државе у погледу заштите коју пружа члан 2 ЕКЉП (Ovey, White, Jacobs, 2006: 143).

Одредбом ст. 1 чл. 2 ЕКЉП, према којој „нико не сме бити намерно лишен живота“, утврђена је *негативна* обавеза која налаже држави да се уздржи од намерног и незаконитог задирања у право на живот. Међутим, осим могућности изрицања смртне казне (ст. 1), која је каснијим развитком основног документа потпуно искључена,⁹ ст. 2 чл. 2 ЕКЉП предвиђени су други изузеци када се лишење живота неког лица од стране припадника снага безбед-

⁸ *Soering v. The United Kingdom*, no. 14038/88, § 88.

⁹ Протокол 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне (Стразбур, 28. април 1983) и Протокол 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима (Виљнус, 3. мај 2002).

ности неће сматрати противправним.¹⁰ Овом питању се враћамо у посебном одељку.

Схватање о постојању *позитивне* обавезе државе, која подразумева њену активну улогу да се заштите животи људи који су под њеном јурисдикцијом,¹¹ изражено је у ставу ЕСЉП да се одредба чл. 2 ЕКЉП мора тумачити на начин да се заштита људских права учини практичном и ефективном.¹² Сагласно томе, позитивна обавеза државе укључује постојање таквог законског и управног оквира који омогућује остваривање ефективне заштите живота, као и предузимање превентивних оперативних мера за његову заштиту, не само у погледу поступања њених службеника, већ и у погледу незаконитих аката трећих лица.¹³ Адекватан законодавни и управни оквир подразумева да лишење живота буде прописано као кривично дело за које се гоњење предузима по службеној дужности и за које је прописана одговарајућа санкција (Grdinić, 2006: 1106), да прописи детаљно уређују ситуације у којима је допуштена употреба апсолутно нужне силе¹⁴ и да држава обезбеди одговарајућу обуку, инструкције и строгу контролу над операцијама које могу да доведу до употребе смртоносне силе.¹⁵ Држава има обавезу да у оквиру остваривања јавне безбедности заштити људски живот од незаконитог насиља (Dimitrijević et al., 2007: 148), али није дужна да спречи сваки облик насиља.¹⁶ Обавеза предузимања превентивних оперативних мера постоји у ситуацији када озбиљне индиције указују на могућност примене насиља тј. ако је држава знала (или морала знати) да постоји истинска опасност за живот неког лица,¹⁷ али таква обавеза мора бити тумачена

¹⁰ ЕСЉП користи термин „државни агенти“ као генусни назив за припаднике полиције, војске и других служби безбедности који су овлашћени за примену силе.

¹¹ *LCB v. United Kingdom*, no. 23413/94, § 36.

¹² *McCann and Others v. The United Kingdom*, no. 18984/91, § 146.

¹³ *Öneryıldız v. Turkey*, no. 48939/99, § 89, 92; *Akkoc v. Turkey*, no. 22497/93, 22948/93; *Osman v. The United Kingdom*, no. 23452/94, § 115.

¹⁴ *Makaratzis v. Greece*, no. 50385/99, § 59–62, 70–72; *Natchova and Others v. Bulgaria*, no. 43577/98, 43579/98, § 99–102.

¹⁵ *McCann and Others v. The United Kingdom*, no. 18984/91, § 212.

¹⁶ *Mastromatteo v. Italy*, no. 37703/97, § 68.

¹⁷ *Maiorano and Others v. Italy*, no. 28634/06, § 118–120.

на начин који неће наметнути немогућ или несразмеран терет властима.¹⁸

За разлику од негативне и позитивне обавезе, *процесна* обавеза државе настаје након што наступи повреда права на живот неког лица и подразумева спровођење, по службеној дужности (*ex officio*), делотворне истраге са циљем да се „обезбеди ефикасна имплементација домаћих закона који штите право на живот, и у оним предметима у којима су укључени службеници или органи државе, да се обезбеди да се они могу позвати на одговорност за смрт до које дође у пољу њихове одговорности“ (*Anguelova v. Bulgaria*, no. 38361/97, § 137). Истрага ће бити делотворна ако је независна,¹⁹ правовремена и ефикасна,²⁰ адекватна (детаљна)²¹ и јавна²² и као таква треба да води идентификовању учинилаца и њиховом кажњавању. Из овога следи да једино процедура за испитивање законитости употребе смртоносне силе може бити одговарајуће јемство делотворности опште законске забране да службеници државе произвољно убијају.²³ Ипак, не треба губити из вида да процесне обавезе државе нису обавезе циља, већ обавезе средстава.²⁴

¹⁸ *Osman v. The United Kingdom*, no. 23452/94, § 116, 122.

¹⁹ *Ramsahai and Others v. the Netherlands*, no. 52391/99. Уп. *Kaya v. Turkey*, no. 22729/93; *Ergi v. Turkey*, no. 23818/94; *Gulec v. Turkey*, no. 21593/93.

²⁰ *Hugh Jordan v. The United Kingdom*, no. 24746/94, § 108; *Akpinar and Altun v. Turkey*, no. 56760/00, § 58.

²¹ *Natchova and Others v. Bulgaria*, no. 43577/98, 43579/98, § 113; *Salman v. Turkey*, no. 21986/93; *Kelly and Others v. The United Kingdom*, 30054/96.

²² *Hugh Jordan v. The United Kingdom*, no. 24746/94, § 109.

²³ *McCann and Others v. The United Kingdom*, no. 18984/91, § 161.

²⁴ Уп. у Симовић, Станковић, Петров, 2018: 109.

Апсолутно нужна сила као мерило допуштеног ограничења права на живот

Чл. 2 ст. 1 ЕКЉП изреком забрањује самовољно лишење живота, али истовремено у ст. 2 прописује изузетке када је допуштено ограничити право на живот. Због тога право на живот нема ранг апсолутног права,²⁵ изузев у смислу забране самовољног и арбитрарног лишења живота (Krstić, Marinković, 2016: 117).

Лишење живота неће се сматрати противним ст. 2 чл. 2 ЕКЉП ако проистекне из употребе силе која је апсолутно нужна: а) ради одбране неког лица од незаконитог насиља; б) да би се извршило законито хапшење или спречило бекство лица законито лишеног слободе; ц) приликом законитих мера које се предузимају у циљу сузбијања нереда или побуна. Ипак, ст. 2 чл. 2 ЕКЉП не даје потпуну слободу (*carte blanche*) државним агентима да у таквим ситуацијама аутоматски примене смртоносну силу. Према схватању ЕСЉП „став 2 не одређује примарно када је дозвољено да се неко лице намерно убије, него описује ситуације где је дозвољено да се ‘употреби сила’ која може да заврши, као нежељени резултат, лишењем живота“ (*McCann and Others v. The United Kingdom*, no. 18984/91, § 148).

Поред тога, чл. 2 ЕКЉП пружа заштиту у ситуацијама када смрт лица наступи као последица њиховог нехата²⁶ или када изостане смртна последица, ако је, чак и без намере лишења живота, примењена несразмерна потенцијално смртоносна сила.²⁷

²⁵ Садржај појма апсолутних права једнак је обиму у ком таква права уживају правну заштиту, док је обим правне заштите релативних права ужи од њихове садржине. О супротном мишљењу вид. у Slijeperčević, 2012: 293.

²⁶ У случају *Мек Шан против Уједињеног Краљевства*, ЕСЉП је утврдио одговорност државе за смрт лица које је прегазило војно оклопно возило у покушају пробијања барикаде постављене приликом демонстрација, иако намера возача није била да усмрти било коју особу (*McShane v. The United Kingdom*, no. 43290/98, § 101).

²⁷ У случају *Макарацис против Грчке*, који се односио на ситуацију када су полицијски службеници приликом покушаја лишења слободе испалили више метака у аутомобил бегунца који је прошао кроз црвено светло на семафору, ЕСЉП је закључио „да је, без обзира на то да ли је полиција заиста намеравала да га лиши живота, подносилац представке био жртва поступања, које је по

У ситуацијама у којима нека особа оптужује службеника државе за кршење права зајемчених ЕКЈП, посебно у којима представник државе лиши живота неко лице, ЕСЈП је заузео став да је, супротно општем правилу да онај који нешто тврди мора то и да докаже (*actori incumbit onus probandi*), терет доказа је на држави тј. држава је у обавези да докаже постојање изузетка од општер правила да је људски живот неприкосновен (чл. 2 ЕКЈП).²⁸ Када телесне повреде или смрт лица наступе за време док се то лице налазило под контролом државних органа (лишено слободе, у притвору и др), постоје снажне претпоставке да су телесне повреде или смрт лица наступиле као последица деловања службеника тих органа, па је у таквим ситуацијама терет доказивања на држави да пружи задовољавајуће и уверљиво објашњење за смрт тог лица.²⁹

Термин *absolutely necessary (force)* скован је у језичкој пракси англосаксонског говорног подручја и у преводу на српски језик дословно гласи „апсолутно нужна“ сила. Као мерило допуштене силе за ограничење права на живот уграђен је у ЕКЈП из које је временом, мање или више доследно, реципиран у национална права европских држава.³⁰ Иако на први поглед критеријум „апсолутно нужне“ силе изгледа строжи у односу на критеријум „разумно оправдане“ (*reasonably justifiable*) силе, који је такође фамилијаран англосаксонском праву, ЕСЈП је стао на гледиште да „разлика

својој природи довело његов живот у опасност, иако је он у том догађају преживео“ (*Makaratzis v. Greece*, no. 50385/99, § 55).

²⁸ У случају *Salman v. Turkey*, ЕСЈП је формулисао следеће правило: „Лица лишена слободе су у осетљивом положају и власти су дужне да их штите. Из овог произлази да је, кад је неко одведен у полицијски притвор у добром здрављу, а отуд отпуштен с повредама, држава у обавези да пружи уверљиво објашњење о томе како је до тих повреда дошло“ (*Salman v. Turkey*, no. 21986/93, § 99).

²⁹ Уп. *Anguelova v. Bulgaria*, no. 38361/97, § 110–111.

³⁰ Вид. нпр. § 7 *Waffengebrauchsgesetz* (Аустрија), <https://www.jusline.at/gesetz/waffengebrg/paragraf/7>, 17. 7. 2020, § 38 *Loi sur la fonction de police* (Белгија), http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1992080552&table_name=loi, 17. 7. 2020, § 7 *Ambtinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren* (Холандија), <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006589/2020-07-01>, 17. 7. 2020, чл. 52 *Zakona o policiji*, Уradni list Republike Slovenije, št. 107/06, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2006-01-4583?sop=2006-01-4583>, 17. 7. 2020.

између ова два мерила није довољно велика да би повреда члана 2 став 1 могла да буде установљена само по тој основи.³¹

Према схватању ЕСЉП, употреба термина „апсолутно нужно“ (*absolutely necessary*) указује да је потребно применити строжије мерило нужности од оног које се обично примењује у одређивању да ли је поступак државе „неопходан у демократском друштву“ (*necessary in a democratic society*) као код појединих других права код којих ЕКЉП допушта могућност задирања (ст. 2 чл. 8–11) (вид. Feldman, 2009: 382).³²

При доношењу одлуке, ЕСЉП узима у обзир све околности догађаја, а посебно поступке припадника снага безбедности који су примењивали силу, укључујући планирање и контролу акција које су у питању, а затим применом теста пропорционалности процењује да ли је употребљена сила сразмерна постизању легитимних циљева (чл. 2 ст. 2 т. а, б, ц ЕКЉП), односно апсолутно нужна према стандардима какви важе у демократском друштву.³³ Суд уједно процењује не само да ли је акција услед које је дошло до смрти лица била утемељена у домаћим законима и прописима, већ процењује и квалитет домаћег законодавства у погледу тога да ли су такви прописи довољно јасни и прецизни како би сваки грађанин могао да их разуме и понаша се у складу са њима.³⁴ Задатак Суда није да утврди индивидуалну одговорност актера догађаја, већ да узимајући у обзир поље слободне процене државе (Поповић, 2012: 79–80) испита да ли у конкретном случају постоји њена одговорност за кршење чл. 2 ЕКЉП.

³¹ *McCann and Others v. The United Kingdom*, no. 18984/91, § 154-155. Нема суштинске разлике ни између критеријума „апсолутно нужне“ силе и стандарда „објективно разумне“ (*objective reasonableness*) силе који је иманентан правом поретку Сједињених Америчких Држава. Уп. нпр. *Tennessee v. Garner*, 471 U.S. 1 (1985), *Graham v. Connor*, 490 U.S. 386 (1989), *Kisela V. Hughes*, 138 S.Ct. 1148 (2018).

³² Уп. *McCann and Others v. The United Kingdom*, no. 18984/91, § 149; *Silver and Others v. The United Kingdom*, no. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 i 7136/75, § 97.

³³ *McCann and Others v. The United Kingdom*, no. 18984/91, § 148–150.

³⁴ Вид. *Stewart v. The United Kingdom*, no. 10044/82.

Одбрана од незаконитог насиља

Чл. 2 ст. 2 т. а) ЕКЉП допушта употребу апсолутно нужне силе ради одбране неког лица од незаконитог насиља, укључујући и употребу такве силе ради самоодбране службеног лица. Сагласно томе, употреба силе са смртним исходом искључиво ради одбране имовине не ужива правну заштиту,³⁵ будући да између вредности људског живота и вредности имовине није могуће успоставити равнотежу (уп. Korff, 2006: 23).

У случају *Макен и други против Уједињеног Краљевства (McCann and Others v. The United Kingdom)*, који се односио на акцију британских снага безбедности на Гибралтару у којој су три припадника Ирске републиканске армије (ИРА) лишена живота, ЕСЉП је пресудио да је прекршен чл. 2 ЕКЉП јер није употребљена сразмерна сила. Према оцени Суда, британски војници који су усмртили три припадника ИРА у тренутку када им се учинило да ће даљинским управљачем активирати експлозив у аутомобилу су поступали у искреном уверењу да је примена силе апсолутно нужна ради заштите живота других лица, без обзира што код убијених није пронађен даљински управљач, нити експлозив у аутомобилу.³⁶ Међутим, Суд је нашао да организација, спровођење и надзор над читавом операцијом, као и саопштавање информација војницима у акцији били нису били примерени сврси, указујући да су домаће власти могле да спрече улазак терориста у земљу на основу информација којима су располагале о њима и њиховим плановима; да су могле да их ухапсе, упркос њиховим тврдњама да не би имали довољно доказа против њих; да су могле да провере своје обавештајне податке; као и да су војници могли да употребе мањи облик силе (рањавање осумњичених) што се иначе очекује од органа реда у демократским друштвима,³⁷ чак и када је реч о опасним терористима.³⁸

³⁵ Уп. чл. 23 ст. 1 т. 6 *Закона о унутрашњим пословима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01 и 106/03.

³⁶ *McCann and Others v. The United Kingdom*, no. 18984/91, § 200, 212–213.

³⁷ Више о циљаном смртоносном хицу вид. у Југовић, 2009: 791–792.

³⁸ Уп. *Ogur v. Turkey*, no. 21594/93. Према оцени ЕСЉП у овом случају, руковођење антитерористичком акцијом у условима лоше видљивости (магловита ноћ) без радио везе и испаливање хица упозорења који заврши у врату жртве

У случају *Андронику и Константину против Кипра (Andronicou and Constantinou v. Cyprus)*, који се односио на полицијску акцију решавања талачке ситуације у којој су припадници специјалне јединице полиције усмртили двоје вереника, ЕСЉП је, узимајући у обзир све околности догађаја, а посебно да су вишесатни преговори о предаји били неуспешни, да је младић пуцао са намером да убије полицајца, да полицајци нису имали намеру да усмрте лице већ да је смрт лица наступила као реакција на угрожавање живота полицајца и на потребу да се заштити живот девојке која је држана као талац, оценио да реакција полиције и примена силе у датој ситуацији није била „ништа више него апсолутно нужна за одбрану лица од незаконитог насиља у смислу члана 2, став 2 (а) Конвенције и законито хапшење у смислу члана 2, став 2 (б)“ (*Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, no. 25052/94, § 194).³⁹

Поучан пример употребе ватреног оружја ради одбијања напада од себе представља случај *Бабинс против Уједињеног Краљевства (Bubbins v. The United Kingdom)*,⁴⁰ где је полицајац у акцији хапшења потенцијалног провалника усмртио лице коме је претходно више пута издао наређење да спусти пиштољ, а за који се касније утврдило да је у ствари реплика пиштоља. У образложењу пресуде, ЕСЉП је навео да употреба силе од стране државних агената у циљу остваривања једног од циљева дефинисаних у ст. 2 чл. 2 ЕКЉП може бити оправдана и тамо где се заснива на искреном уверењу, чак и ако се касније испостави да је такво уверење било погрешно. Употреба смртоносне силе у околностима овог случаја није била несразмерна и није премашила оно што је било апсолутно нужно за спречавање онога што је полицајац схватио као стварни и непосредни ризик за његов живот и живот његових колега.⁴¹

У случају *Булијани и Гађо против Италије (Guiliani and Gaggio v. Italy)*, ЕСЉП је закључио да није употребљена прекоме-

не може се сматрати употребом силе која је сразмерна и апсолутно нужна ради одбране било које особе од незаконитог насиља, те је због тога прекршен чл. 2 ЕКЉП.

³⁹ Уп. *Finogenov and Others v. Russia*, no. 18299/03, 27311/03, § 226, 266.

⁴⁰ *Bubbins v. The United Kingdom*, no. 50196/99, § 138–140.

⁴¹ Уп. *Ramsahai and Others v. the Netherlands*, no. 52391/99.

рна сила и прекршен чл. 2 ЕКЉП у ситуацији када су демонстранти насрнули на полицајца у ципу, који је прво упозорио нападаче да ће употребити силу, а затим пуцањем из ватреног оружја у неодређеном правцу усмртио једног демонстранта.⁴²

Хапшење и спречавање бекства лица законито лишеног слободе

Примена силе ради извршења законитог хапшења или спречавања бекства лица законито лишеног слободе (чл. 2 ст. 2 т. б ЕКЉП) мора, такође, бити апсолутно нужна тј. сразмерна легитимном циљу који се жели постићи.

У случају *Сауд против Француске (Saoud v. France)*,⁴³ који се односио на примену силе према Мухамеду Сауду који је пријављен да у стану врши насиље над мајком и двома сестрама, ЕСЉП је, узимајући у обзир Мухамедово насилничко понашање, да је сила употребљена ради заштите људских живота од насиља и самоодбране, као и повреде које су задобили сви актери догађаја, закључио да је употребљена сила била усмерена на заштиту физичког интегритета мајке и сестара и сразмерна насиљу које је он испољавао према полицајцима и члановима његове породице, па самим тим и оправдана у смислу чл. 2 ЕКЉП. Међутим, Суд је нашао повреду позитивне обавезе државе, с обзиром на то да полицајци након хапшења (Мухамед је више од 35 минута без указивања лекарске помоћи задржан у положају опасном по живот) нису предузели довољне мере да заштите његов живот.⁴⁴

У случају *Начова и други против Бугарске (Natchova and Others v. Bulgaria)*, ЕСЉП је утврдио повреду чл. 2 ЕКЉП и истакао да се употреба ватреног оружја ради хапшења ненаоружаног

⁴² *Guiliani and Gaggio v. Italy*, no. 23458/02, § 225–227.

⁴³ *Saoud v. France*, no. 9375/02, § 8–19, 91–93, 101–104.

⁴⁴ Супротан пример представља случај *Гул против Турске (Gul v. Turkey)*, где је полиција у току антитерористичке акције, приликом ноћне рације и хапшења терориста у стамбеној четврти препуној цивила, испалила велики број метака из аутоматског оружја у врата једног стана и усмртила лице. Одбацујући као недоказане тврдње државе да су из тог стана полицајци нападнути, ЕСЉП је утврдио да употребљена сила није била апсолутно нужна постизању легитимног циља (хапшења) и да је прекршен чл. 2 ЕКЉП (Grdinić, 2006: 1097).

лица које није осумњичено за насилно дело не може се сматрати „апсолутно нужном“ чак и када уздржавање од његове примене може исходovati бекством лица. По оцени Суда, полиција је према околностима догађаја (покушај бекства у току дана у малом месту) и предвидљивом понашању једног бегунца (приликом претходног бекства пронађен је на истој адреси), имала на располагању и друга средства за извршење хапшења (службено возило), па се прибегивање потенцијално смртоносној сили не може сматрати за „апсолутно нужно“.⁴⁵

Посебно је поучан случај *Аликај и други против Италије (Alikaj and Others v. Italy)*.⁴⁶ У току ноћи патрола полиције је на ауто-путу зауставила возило из којег су одмах по заустављању изашла четири лица и дала се у бекство преко заштитне ограде. Полицајац је кренуо у потеру, затим је наредио бегунцима да се зауставе и испалио пуцањ упозорења у ваздух. Након што је чуо звук метала, полицајац је покушао да се сагне и заштити, али је том приликом услед клизавог терена пао и случајно испалио метак који је усмртио једног бегунца. Указујући на околности да бегунци нису били наоружани и да ништа у њиховом понашању није сугерисало да су претња за двојицу полицајаца, да није постојала сумња да су учинили насилно кривично дело и да је полицајац трчећи за бегунцима са пиштољем у руци и прстом на обарачу усред ноћи по клизавом терену угрозио њихов живот, Суд је оценио да је полицајац показао непажњу у избору предузетих мера и није предузео све мере предострожности да сачува живот преминулог бегунца, па је из тог разлога прекршен чл. 2 ЕКЉП.

Законите мере ради сузбијања нереда или побуне

Као и у претходним случајевима из чл. 2 ст. 2 ЕКЉП, тест пропорционалности и стандард апсолутно нужне силе ЕСЉП примењује и на случајеве примене силе ради сузбијања нереда или побуне. ЕКЉП не садржи легални појам „нереда“ и „побуне“, а ни ЕСЉП није одредио садржај тих појмова, већ је у неким случајевима наводио да поједине околности, попут ситуација где неколико

⁴⁵ *Natchova and Others v. Bulgaria*, no. 43577/98, 43579/98, § 107–109.

⁴⁶ *Alikaj and Others v. Italy*, no. 47357/98, § 72–77.

стотина или хиљада људи гађа разним предметима припаднике снага безбедности, одговарају тим терминима (Sladojević, 2017: 29).

У случају *Гулеч против Турске (Gulec v. Turkey)*, реч је била о демонстрацијама које су се у једном тренутку отеле контроли, па су полицајци испалили више метака из ватреног оружја у земљу испред ненаоружаних демонстраната и услед рикошета усмртили њих неколико.⁴⁷ ЕСЉП је утврдио повреду чл. 2 ЕКЉП оценивши да таква сила није била пропорционална и апсолутно нужна, будући да су полицајци у датој ситуацији имали могућност да другачије поступе (да отворе ватру у вис, а не испред демонстраната) и да су имали на располагању друга мање опасна средства за разбијање демонстрација (гумене метке, хемијска средства, водене топове).

Случај *Перишан и други против Турске (Perisan and Others v. Turkey)* је покренут због тога што је приликом успостављања реда у једном затвору због побуне, услед тешког и прекомерног пребијања разним тврдим предметима, лишено живота осам затвореника.⁴⁸ ЕСЉП је оценио да, поред неизвршења позитивне обавезе у погледу успостављања адекватног законодавног и административног оквира, сила која је била примењена ради сузбијања побуне није била апсолутно нужна у смислу чл. 2 ст. 2 т. ц) ЕКЉП.

Право на живот и апсолутно нужна сила у Републици Србији

Устав Републике Србије (у даљем тексту: Устав) изричито прокламује да је људски живот неприкосновен и забрањује могућност изрицања смртне казне и клонирање људских бића (чл. 24). Упркос томе што заузима високо место у вредносном и правном систему Србије, право на живот није неповредиво, нити достиже ранг апсолутног права.

Уставно јемство права на живот разрађено је одредбама Кривичног законика⁴⁹ у којима је више десетина радњи лишења

⁴⁷ *Gulec v. Turkey*, no. 21593/93, § 70–73.

⁴⁸ *Perisan and Others v. Turkey*, no. 12336/93, § 6–12, 85–87.

⁴⁹ Службени гласник Републике Србије, бр. 85/2005, 88/2005 – исправка, 107/2005 – исправка, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019.

живота или радњи које за последицу имају смрт лица инкриминирано као кривична дела за која је предвиђена казна затвора у распону од три месеца до доживотног затвора. Кривично гоњење за ова кривична дела предузима надлежни јавни тужилац по службеној дужности, а функцију суђења врши стварно и месно надлежни суд.⁵⁰

Изузеци од општег правила да је људски живот неприкосновен нису изричито прописани, али се њихов основ налази у општим институтима кривичног права којима се искључује постојање кривичног дела (нужна одбрана, крајња нужда и др) чији су елементи садржани у законима којима су уређена овлашћења појединих државних органа и услови за примену силе.⁵¹

Правни стандард употребе „апсолутно нужне“ силе уведен је у домаће законодавство у Закону о полицији (2005)⁵² као критеријум законите употребе ватреног оружја,⁵³ а у нешто сажетијем облику задржан је и у важећем Закону о полицији (у даљем тексту: ЗОП)⁵⁴ чији ст. 1 чл. 124 гласи:

„При обављању полицијских послова полицијски службеник може употребити ватрено оружје само ако употребом других средстава принуде не може постићи законити циљ у извршењу задатка и кад је апсолутно нужно да од себе или другог одбије истовремени противправни напад којим се угрожава његов или живот другог лица.“

Поред ове опште одредбе која се, иако то није изричито наведено, односи на употребу ватреног оружја према лицу, ЗОП даље овлашћује полицијске службенике да ватрено оружје могу употребити према возилу у покрету (чл. 126), у гоњењу пловила (чл. 127) и према животињама (чл. 128), искључиво када је неоп-

⁵⁰ Чл. 5 ст. 1 и чл. 21–36 *Законика о кривичном поступку*, Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 и 35/2019.

⁵¹ Нпр. чл. 47 *Закона о Војсци Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018 и 94/2019 и чл. 55 ст. 1 *Закона о приватном обезбеђењу*, Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2013 и 42/2015.

⁵² Службени гласник Републике Србије, бр. 101/05, 63/09 – УС, 92/11 и 64/15.

⁵³ Више у Милетић, Југовић, 2012: 213–214; Милидраговић, Милић, 2011: 199–203.

⁵⁴ Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.

ходно да заштите свој живот или живот, тело и здравље другог лица. У одредбе ЗОП-а и Правилника о полицијским овлашћењима,⁵⁵ уз опште међународне стандарде полицијског поступања, уграђени су и међународни стандарди примене полицијских овлашћења, посебно они који се односе на употребу средстава принуде.⁵⁶

Унутрашњи (уставни) систем заштите људских права чине: (1) управна и судска заштита, (2) уставносудска заштита и (3) заштита коју пружа Заштитник грађана (Милосављевић, Поповић, 2009: 181–183). Управноправну заштиту права на живот пружа полиција обављањем полицијских послова којима се остварује безбедносна заштита живота, права и слобода људи и заштита имовине (чл. 30 ст. 2 ЗОП-а). Судска заштита представља главни вид заштите права на живот и остварује се пред редовним судовима у одговарајућем поступку (кривичном или парничном).⁵⁷ Уставносудску заштиту пружа Уставни суд Србије (у даљем тексту: Устави суд) оценом о уставности и законитости општих аката којом се из правног поретка уклањају они закони и акти нижи од закона који су противни уставом зајемченим људским правима (посредна заштита) или путем уставне жалбе у поступку у коме се непосредно примењују људска права зајемчена уставом (непосредна заштита). Допунски механизам заштите представља институција Заштитника грађана⁵⁸ који поступак контроле рада органа управе покреће самоиницијативно или на основу притужбе коју може по-

⁵⁵ Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2019.

⁵⁶ Употреба средстава принуде као крајње мере за извршење задатка, испуњеност законских услова за примену средстава принуде, начела поступности (градације) и суздржаности у примени средстава принуде, начело сразмерности, упозорење лица пре употребе средстава принуде и пуцањ упозорења пре употребе ватреног оружја, заштита живота и пружање помоћи лицу, ограничења употребе средстава принуде према рањивим категоријама лица, извештавање, контрола и одговорност у вези употребе средстава принуде, организовање обуке полицијских службеника и други.

⁵⁷ Чл. 22 ст. 1 Устава гласи: „Свако има право на судску заштиту ако му је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале.“

⁵⁸ Вид. чл. 1 и чл. 7 Закона о Заштитнику грађана, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/05 и 54/07.

днети свако ко сматра да му је актом, радњом или нечињењем органа управе повређено право (Милосављевић, 2017: 405–407).

Анализа важећег законодавства показује да су успостављањем одговарајућег нормативног и институционалног оквира створене елементарне претпоставке за остваривање ефективне заштите права на живот. С друге стране, за просуђивање оперативног аспекта позитивне обавезе државе, као и њене процесне обавезе да заштити људски живот, потребно је сагледати конкретне случајеве из досадашње скромне уставносудске праксе у овој области.

Оправданост употребљене силе и наводну повреду чл. 24 ст. 1 Устава, Уставни суд је оценио у једном предмету – случају лишења живота Г. П. из Зрењанина од стране полицијских службеника. Г. П. је као малолетник одговарао за кривично дело убиства и неовлашћено ношење оружја. После издржане казне малолетничког затвора, услед психичког поремећаја, у континуитету је вршио насиље над родитељима које није пријављивано. Након што је Д. П (отац Г. П.) пријавио физичко малтретирање, полицијски службеници су на основу наредбе истражног судије дошли у кућу Д. П. како би извршили претресање ради проналажења трагова кривичног дела или предмета важних за кривични поступак. Д. П. је полицијске службенике одвео на спрат, покуцао на закључана врата синовљеве собе и позвао га да отвори врата. Чим је отворио врата, Г. П. је почео да пуца из пиштоља при чему је једног полицијског службеника лишио живота, а другог ранио. Полицијски службеници су ради одбијања напада употребили ватрено оружје и лишили живота Г. П. У т. 6 образложења одлуке, Уставни суд је закључио: „Што се тиче услова утврђених одредбом члана 2. став 2. Конвенције, с обзиром на то да су полицијски службеници имали законски основ за претрес стана, те да су у самоодбрани лишили живота Г. П, након што је он пуцајући из ватреног оружја лишио живота једног полицијског службеника, а другог ранио, Уставни суд налази да се несумњиво ради о ситуацији проистеклој из употребе силе државних органа која је била апсолутно нужна ради одбране од незаконитог насиља“ (Одлука Уж-356/2015 од 8. децембра 2016. године).

Поред негативне и позитивне обавезе државе да заштити људски живот, чл. 24 Устава подразумева и њену процесну обавезу. Према схватању Уставног суда, кршење процесне обавезе си-

гурно ће постојати у ситуацији када ни након осам година од смрти преткривични поступак није окончан, нити се поуздано зна под којим околностима је смрт наступила и ко би могао бити одговоран.⁵⁹ С друге стране, покретање преткривичног поступка одмах након смрти, уз извођење великог броја доказа, укључујући вештачење у најкомпетентнијим и најстручнијим институцијама несумњиво показује да су надлежни органи спровели хитну и делотворну „истрагу“ у смислу заштите права на живот.⁶⁰

ЕСЈП је до сада поступао у четири предмета који су покренути против Републике Србије због наводне повреде чл. 2 ЕКЈП. У предметима *Младеновић против Србије*,⁶¹ *Мучибабић против Србије*⁶² и *Петровић против Србије*,⁶³ који су се односили на догађаје пре него што је Државна заједница Србија и Црна Гора ратификовала ЕКЈП,⁶⁴ Суд је установио да је Србија прекршила своје процесне обавезе тиме што није осигурала спровођење ефикасне, делотворне и јавне истраге о тим догађајима.

У предмету *Митић против Србије*, подносилац представке је тврдио да су власти пропустиле да заштите живот његовог сина који је извршио самоубиство док је био у затворској самици и да истрага смрти његовог сина није била адекватна и делотворна у смислу чл. 2 ЕКЈП.⁶⁵ Суд није утврдио повреду материјалног де-

⁵⁹ У предмету уставне жалбе Ј. Јаковљевића и П. Миловановића (родитељи војника погинулих у касарни на Точидеру), Уставни суд је у ставу 7. образложења одлуке истакао „да основна сврха овакве `истраге`, која је требало да осигура делотворно спровођење закона који штите право на живот, није обезбеђена, иако је обавеза надлежних органа да спроведу хитну и делотворну `истрагу` у смислу заштите права на живот од виталног значаја за одржавање поверења јавности у владавину права и правну сигурност“ (Одлука Уж-4527/2011 од 31. јануара 2013. године).

⁶⁰ Одлука Уж-10666/2012 од 8. октобра 2015. године. Уп. Одлука Уж-4473/2014 од 09. марта 2017. године.

⁶¹ *Mladenovic v. Serbia*, no. 1099/08, § 51–56.

⁶² *Mučibabić v. Serbia*, no. 34661/07, § 126–136.

⁶³ *Petrović v. Serbia*, no. 40485/08, § 73–98.

⁶⁴ *Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима*, Службени лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005 – исправка.

⁶⁵ *Mitić v. Serbia*, no. 31963/08, § 43–44, 53–58.

ла чл. 2 ЕКЉП, будући да подносилац представке, супротно налазима истраге, није развио и доказао тврдњу да су његовог сина убиле затворске власти. Такође, Суд није нашао ниједан очигледан пропуст на страни домаћих власти који би дозвољавао закључак да су српске власти пропустиле да спрече стваран и непосредан ризик од самоубиства или да су иначе поступале на начин који није у складу са њиховим позитивним обавезама да гарантују право на живот. С обзиром на то да су власти спровеле независну, хитну, делотворну и јавну истрагу, Суд није нашао повреду процесне обавезе из чл. 2 ЕКЉП.

Закључак

Право на живот је једно од основних права зајемчених ЕКЉП, па се кршење тог права сматра најтежом повредом Конвенције. Практична и ефективна заштита права на живот подразумева *негативну обавезу* државе да се уздржи од сваког незаконитог лишавања живота, *позитивну обавезу* државе да предузимањем превентивних мера штити људски живот од незаконитог лишавања и *процесну обавезу* државе да у свим случајевима кршења права на живот спроведе делотворну истрагу.

Упркос томе што ужива статус неприкосновеног људског права, право на живот није апсолутно зајемчено. Лишење живота које изврше државни агенти неће се сматрати противправним ако проистекне из употребе силе која је апсолутно нужна за одбрану неког лица од незаконитог насиља или за одбијање напада од себе (самоодбрану), да би се извршило законито хапшење или спречило бекство лица законито лишеног слободе или за сузбијање нереда или побуне законитим мерама. Употреба силе са смртним исходом искључиво ради одбране имовине не сматра се допуштеним изузетком и не ужива правну заштиту.

Као стандард за употребу допуштене силе, апсолутна нужност (*absolutely necessary*) подразумева већи степен неопходности у односу на стандард „неопходно у демократском друштву“ (*necessary in a democratic society*) и представља *ultima ratio* за постизање легитимног циља. Узимајући у обзир све околности конкретног догађаја, а посебно поступке припадника снага безбедности који су примењивали силу, укључујући планирање и контролу ак-

ција које су у питању, ЕСЈП применом строжег теста неопходности и теста пропорционалности процењује да ли је употребљена сила сразмерна постизању легитимних циљева и самим тим апсолутно нужна према мерилима демократског друштва.

Правни стандард „апсолутно нужне“ силе подразумева да је употребљена сила последње средство (*ultima ratio*) за заштиту људског живота, при чему примењена сила мора бити усмерена на заштиту физичког интегритета и сразмерна насиљу које прети тј. јасној и непосредној опасности за људски живот. Употреба силе која је заснована на искреном уверењу да постоје околности које захтевају примену такве силе, чак и ако се касније испостави да је такво уверење било погрешно не сматра се противправном. Супротно томе, пуцање из ватреног оружја према лицу у бекству које није наоружано и опасно или пуцање у земљу испред ненаоружаних демонстраната, непредузимање свих мера предострожности да се сачува људски живот (нехатно опаљење) или неадекватна организација, спровођење и надзор над полицијским или војним акцијама које исходују смртном последицом сигурно неће проћи тест неопходности и пропорционалности.

Правни стандарди ЕСЈП, посебно стандарди о примени „апсолутно нужне“ силе као мерила допуштеног уплитања државе, подржавају и афирмишу заштиту права на живот као једног од основних права у демократском друштву.

Успостављањем нормативног и институционалног оквира, усаглашеног са међународним стандардима у тој области, створене су основне претпоставке за делотворну заштиту права на живот у Републици Србији. У поступцима по уставним жалбама због повреде права на живот, Уставни суд примењује стандарде ЕСЈП у овој области. Кршење процесне обавезе тј. изостанак делотворне истраге након смртног догађаја представља до сада најчешћи разлог одговорности Републике Србије за повреде права на живот.

Литература

1. *Ambtinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren*, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006589/2020-07-01>, 17. 7. 2020.
2. Bobio, N., (2008). *Doba prava: dvanaest eseja o ljudskim pravima*. Službeni glasnik, Beograd.
3. Dimitrijević, V. et al., (2007). *Međunarodno pravo ljudskih prava*. Beogradski centar za ljudska prava – Dosije, Beograd.
4. *Andronicou and Constantinou v. Cyprus*, no. 25052/94.
5. *Akkoc v. Turkey*, no. 22497/93, 22948/93.
6. *Akpinar and Altun v. Turkey*, no. 56760/00, § 58.
7. *Alikaj and Others v. Italy*, no. 47357/98, § 72–77.
8. *Anguelova v. Bulgaria*, no. 38361/97, § 110–111.
9. *Bubbins v. The United Kingdom*, no. 50196/99, § 138–140.
10. *Ergi v. Turkey*, no. 23818/94.
11. *Finogenov and Others v. Russia*, no. 18299/03, 27311/03, § 226, 266.
12. *Guiliani and Gaggio v. Italy*, no. 23458/02, § 225–227.
13. *Gulec v. Turkey*, no. 21593/93, § 70–73.
14. *Hugh Jordan v. The United Kingdom*, no. 24746/94, § 108.
15. *Kaya v. Turkey*, no. 22729/93.
16. *Kelly and Others v. The United Kingdom*, 30054/96.
17. *LCB v. United Kingdom*, no. 23413/94, § 36.
18. *Maiorano and Others v. Italy*, no. 28634/06, § 118–120.
19. *Makaratzis v. Greece*, no. 50385/99, § 59–62, 70–72.
20. *Mastromatteo v. Italy*, no. 37703/97, § 68.
21. *McCann and Others v. The United Kingdom*, no. 18984/91, § 146.
22. *McShane v. The United Kingdom*, no. 43290/98, § 101.
23. *Mitić v. Serbia*, no. 31963/08, § 43–44, 53–58.
24. *Mladenovic v. Serbia*, no. 1099/08, § 51–56.
25. *Mučibabić v. Serbia*, no. 34661/07, § 126–136.
26. *Natchova and Others v. Bulgaria*, no. 43577/98, 43579/98, § 99–102.
27. *Ogur v. Turkey*, no. 21594/93.
28. *Öneryıldız v. Turkey*, no. 48939/99, § 89, 92.
29. *Osman v. The United Kingdom*, no. 23452/94, § 115.
30. *Perisan and Others v. Turkey*, no. 12336/93, § 6–12, 85–87.

31. *Petrović v. Serbia*, no. 40485/08, § 73–98.
32. *Ramsahai and Others v. the Netherlands*, no. 52391/99.
33. *Salman v. Turkey*, no. 21986/93, § 99.
34. *Saoud v. France*, no. 9375/02, § 8–19, 91–93, 101–104.
35. *Silver and Others v. The United Kingdom*, no. 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, § 97.
36. *Soering v. The United Kingdom*, no. 14038/88, § 88.
37. *Stewart v. The United Kingdom*, no. 10044/82.
38. Feldman, D. (2009). *English Public Law*. Oxford University Press, Oxford.
39. Finis, Dž. (2005). *Prirodno pravo*. CID, Podgorica.
40. *Graham v. Connor*, 490 U.S. 386 (1989).
41. Grdinić, E. (2006). Evropski sud za ljudska prava i zaštita prava na život, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 2: 1106.
42. Југовић, С. (2009). Употреба ватреног оружја као средства принуде, *Правни живот*, II, 10: 791–792.
43. *Kisela v. Hughes*, 138 S.Ct. 1148 (2018).
44. Korff, D. (2006). *The right to life: A guide to the implementation of Article 2 of the European Convention on Human Rights*. Council of Europe, Strasbourg.
45. *Кривични законик*, Службени гласник Републике Србије, бр. 85/2005, 88/2005 – исправка, 107/2005 – исправка, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019.
46. Krstić, I., Marinković, T. (2016). *Evropsko pravo ljudskih prava*. Savet Evrope, Beograd.
47. *Loi sur la fonction de police*, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_1oi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1992080552&table_name=loi, 17. 7. 2020.
48. Милетић, С., Југовић, С. (2012). *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
49. Милидраговић, Д., Милић, Н. (2011). Непосредна опасност по живот као посебан услов за употребу ватреног оружја, *Безбедност*, 53(2): 199–203.
50. Милосављевић, Б. (2017). *Управно право*. Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник, Београд.
51. Милосављевић, Б., Поповић, Д. М. (2009). *Уставно право*. Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник, Београд.

52. Najgel, T. (2011). *Lična prava i javni prostor*, У „Људска права: преиспитивање идеје“ (ур. Ђорђе Павићевић), Службени гласник, Београд, стр. 104–105.
53. Одлука Уж-10666/2012 од 8. октобра 2015.
54. Одлука Уж-356/2015 од 8. децембра 2016.
55. Одлука Уж-4473/2014 од 9. марта 2017.
56. Одлука Уж-4527/2011 од 31. јануара 2013.
57. Ovey, C., White, R.C.A., Jacobs, F.G. (2006). *The European convention on human rights*. Oxford University Press, Oxford.
58. Поповић, Д. (2012). *Европско право људских права*. Службени гласник, Београд.
59. *Правилник о полицијским овлашћењима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2019.
60. Симовић, Д., Аврамовић, Д., Зекавица, Р. (2013). *Људска права*. Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
61. Симовић, Д., Станковић, М., Петров, В. (2018). *Људска права*. Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд.
62. Sladojević, M. (2017). *Srbija i Evropski sud za ljudska prava*. Службени гласник, Београд.
63. Слијерчевић, Лј. (2012). Право на живот према чл. 2 Европске конвенције о људским правима и Протоколу бр. 6. и 13. *Glasnik Advokatske komore*, 72 (4): 293.
64. *Tennessee v. Garner*, 471 U.S. 1 (1985).
65. *Устав Републике Србије* (2006).
66. *Waffengebrauchsgesetz*, <https://www.jusline.at/gesetz/waffgebrg/paragraf/7>, 17. 7. 2020.
67. Vasak, K. (1977). Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights. *UNESCO Courier* (30–11): 29, <http://unesdoc.unesco.org/images/0007/000748/074816eo.pdf>, доступан 23. 2. 2019.
68. *Закон о полицији* (Словенија) Урадни лист Републике Словеније, шт. 107/06, <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2006-01-4583?sop=2006-01-4583>, 17. 7. 2020.
69. *Закон о Војсци Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон, 10/2015, 88/2015 – одлука УС, 36/2018 и 94/2019.

70. *Закон о Заштитнику грађана*, Службени гласник Републике Србије, бр. 79/05 и 54/07.
71. *Закон о полицији*, Службени гласник Републике Србије, бр. 101/05, 63/09 – УС, 92/11 и 64/15.
72. *Закон о полицији*, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016, 24/2018 и 87/2018.
73. *Закон о приватном обезбеђењу*, Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2013 и 42/2015.
74. *Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода и Протокола број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода о укидању смртне казне у свим околностима*, Службени лист СЦГ – Међународни уговори, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005-исправка.
75. *Законик о кривичном поступку*, Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013, 55/2014 и 35/2019.

Right to Life and Use of Absolutely Necessary Force: Standards of European Court of Human Rights and Situation in Serbia

***Abstract:** The right to life falls under the category of fundamental human rights, which are guaranteed to every person, under all circumstances and in all places. Nevertheless, the right to life is subject to certain restrictions required by reasons considered justified according to standards prevalent in a democratic society. After laying special stress on the relevant provisions set forth in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the paper further tackles the basic viewpoint of the European Court of Human Rights on the Protection of the Right to Life and implementation of the "absolutely necessary force" criterion, after which it addresses the compliance of domestic law with the European legal standards in this area. The legal standard concerning absolutely necessary force means a higher degree of necessity in relation to the standard detailing on what is "necessary in a democratic society" and therefore represents the ultima ratio for achieving a legitimate goal. As a last resort intended for the protection of human life, the force has to be aimed at protecting physical integrity and thus it is proportionate to*

the threatening violence, i.e., clear and imminent danger to human life. The European Court of Human Rights assesses whether the force that was used is proportional to the achievement of legitimate goals and thereby absolutely necessary according to the criteria of a democratic society by applying a more stringent necessity and proportionality tests in each specific case. The legal standards of the European Court of Human Rights, especially the standards on the use of absolutely necessary force, both support and affirm the protection of the right to life and concurrently shape the practice of the Constitutional Court of Serbia. The establishment of a normative and institutional framework has created elementary prerequisites for effective protection of the right to life in the Republic of Serbia, whilst breach of its procedural obligation is the most common reason for its responsibility with respect to violations of the right to life.

Keywords: *the right to life, absolutely necessary force, police, deprivation of life, European Court of Human Rights.*

Проф. др Радојица ЛАЗИЋ*

Академија за националну безбедност, Београд

ДОИ: 10.5937/bezbednost2003087L

УДК: 355.40(497.1)“1966/2006”

355.40(497.11)“2006/2007“ 354.11:341.78

Прегледни научни рад

Примљен: 27. 3. 2020. године

Ревизија: 30. 10. 2020. године

Датум прихватања: 23. 11. 2020. године

Служба за истраживање и документацију од Брионског пленума до 2007. године

Апстракт: *О Служби за истраживање и документацију (СИД) и њеној делатности у стручној јавности зна се веома мало. Чак постоје и недоумице од када постоји, какве су јој биле надлежности и на који начин је деловала. Основана је 1952. године при Државном секретаријату за иностране послове, као ресорна обавештајна служба. Наставила је да функционише (под истим именом) и након распада СФРЈ, у оквиру СРЈ и Републике Србије, да би крајем 2007. године и званично престала да постоји. Током 2013. године, из Министарства спољних послова Републике Србије потекла је иницијатива за поновно оживљавање ове службе. Међутим, она до сада није реализована. У овом раду, користећи различите методе и технике у истраживању (анализа и синтеза садржаја најважнијих докумената, провере њихове валидности и упоређивање са већ објављеним и истраженим чињеницама) свестрано је проучаван њен развојни пут. Посебна пажња посвећена је периоду после Брионског пленума, који означава не само прекретницу у функционисању ове службе, већ и целокупног безбедносно-обавештајног система тадашње СФРЈ.*

Кључне речи: *Служба за истраживање и документацију, дипломатска обавештајна служба, Брионски пленум, спољнополитички интереси, прикупљање података*

Увод

Служба за истраживање и документацију (СИД) била је организована у оквиру Државног секретаријата за иностране послове (ДСИП). Основни задатак те службе било је „прикупљање обавештајних података и сазнања за потребе спољне политике и безбедности земље“. Настала је 1952. године издвајањем Првог (обавештајног) одељења из тадашње Управе државне безбедности (УДБ) и премештањем у Државни секретаријат за иностране послове Федеративне Народне Републике Југославије (ФНРЈ). Према поузданим подацима, те године је 35 искусних обавештајаца УДБ-е „прекомандовано“ у поменуто министарство. У почетку назив те организационе јединице био је „Координационо одељење“, да би се од 1963. године усталио и озваничио назив – Служба за истраживање и документацију. У оквиру поменутог министарства била је у жаргонском смислу препознатљива и под именом „четврти спрат“, где је била смештена (Духачек, 1992; Ковач et al., 2014: 60). У овом раду биће коришћен термин који је био у званичној употреби од 1963. године, све до укидања ове службе крајем 2007. године – Служба за истраживање и документацију (СИД).

Правилником о раду из 1963. године Служба за истраживање и документацију била је дефинисана као део јединственог система националне безбедности СФРЈ. У погледу обавештајног рада и обавештајне организације била је одговорна Колегијалном телу безбедности СФРЈ, које је координисало и усмеравало рад свих органа безбедности. Деловала је заједно са другим службама на заштити безбедносних интереса државе. Облике сарадње са Службом државне безбедности утврђивало је Колегијално тело безбедности.¹

Обавештајна оријентација тадашњег Државног секретаријата за иностране послове усклађивана је са свеукупним спољнополитичким интересима СФРЈ. Полазећи од таквих потреба и интереса, утврђивао се обим и карактер обавештајне делатности у

* lazicr@orion.rs

¹ Више о томе видети: АЈ, КПП, фасц. бр. II–5–ц–2/173, *Образложење Теза о организацији и раду СИД-а ДСИП-а*, Кабинет државног секретара за иностране послове, стр. пов. бр. 60, од 3. децембра 1966. године, стр. 5.

појединим земљама (што је одређивало средства и методе, као и интензитет оперативног наступања).

Служба за истраживање и документацију деловала је преко дипломатско-конзуларних представника. Поред тога, чинила је и одређене напоре, како би у обавештајни рад укључила југословенске грађане у иностранству – дописнике листова и Танјуга, представнике привредних организација и установа СФРЈ, стручњаке, студенте, људе на специјализацији – тамо где су постојале могућности и услови за обавештајно деловање тих лица. За такав ангажман била је неопходна сагласност и разумевање низа институција и органа у земљи.

У својим мемоарским записима о југословенској дипломатској обавештајној служби Антун Духачек каже да је она „већ 1955. попримила озбиљне организационе форме и остварила доста добре резултате у стварању мреже у иностранству“ (Духачек, 1992: 128). У наредних десетак година, „постала је стручна и могла је заиста самостално и квалификовано да одреди какву информацију мора да обезбеди државном и партијском руководству, Савезном извршном већу, појединим стручним министарствима и Служби државне безбедности“ (Духачек, 1992: 14–15).

До Брионског пленума² ова служба у иностранству је имала обавештајне центре као посебне, „затворене организације у ди-

² Брионски пленум је други назив за Четврту пленарну седницу ЦК СКЈ, која је одржана 1. јула 1966. године у хотелу „Нептун“ на Брионима. На њој је са свих државних и партијских функција смењен тадашњи потпредседник СФРЈ Александар Ранковић, дугогодишњи министар унутрашњих послова и организатор службе безбедности, због оптужби за наводно прислушкивање највиших државних и партијских функционера, злоупотреба и деформација у раду Управе државне безбедности (УДБ), а након тога и један број његових најближих сарадника; више о томе види: Нумић, С. (1989). *Добра земља, лажу – До истине о брионској афери прислушкивања*. Филип Вишњић, Београд; Поповић, Ј. (1999). *Четврта седница ЦК СКЈ – Брионски пленум*. Архив Југославије, Београд; Димитријевић, Б. (2001). Одјек Брионског пленума на службу унутрашњих послова 1966–1970. *Историја 20. века*, бр. 1, стр. 75–85; Ковач, С., Димитријевић, Б., Поповић Григоров, И. (2014). *Случај Ранковић – из архива КОС-а*. Медија центар „Одбрана“, Београд, стр. 116–385; Мишковић, И., Бадер, А. (2019). *Генерал из Премантуре*. прва књига, општина Медулин, Медулин, стр. 267–291.

пломатско-конзуларним представништвима“.³ Организационим променама које су уследиле од средине 1966. „укинути су обавештајни центри, као посебне организационе јединице службе“, а за обавештајни рад директно су били одговорни шефови мисија.⁴

На основу *Теза о организацији и раду Службе за истраживање и документацију*⁵, које је подржало и Савезно извршно веће, укинута је чланство у служби, а тиме и њен „посебан и привилегован статус“. На основу успостављених овлашћења, тадашњи савезни секретар за иностране послове Марко Никезић донео је нова правна акта на основу којих је „спроведен процес интеграције обавештајне делатности и утврђена јединствена кадровска политика“.⁶ За дотадашње пропусте у раду, у протеклих четрнаест година, окривљени су Александар Ранковић и Светислав Стефановић.

У извештају Комисије за утврђивање злоупотреба у појединим организационим јединицама ДСИП-а,⁷ које је Савезно извршно веће размотрило и усвојило на седници, у ужем саставу, 15.10.1966, констатовано је да су у раду обавештајне службе испољене озбиљне слабости и деформације. Према наводима комисије, Служба за истраживање и документацију, као део система државне безбедности, „налазила се под пуном контролом Александра Ранковића и Светислава Стефановића“, па је „као институција коришћена, у акцији која је вођена, за претварање ДСИП-а у упориште Александра Ранковића у фракцијској борби за власт“.⁸

³ АЈ, фонд 803, фасц. бр. 1781, *Служба за истраживање документацију ДСИП-а – делокруг, задаци, статус и проблеми које, с тим у вези, треба решавати*, ДСИП, 7. маја 1976. године, стр. 3.

⁴ Дипломатски архив МСП, *Образложење Теза о организацији и раду СИД-а ДСИП-а*, Кабинет државног секретара за иностране послове, стр. пов. бр. 60, од 3. децембра 1966. године, стр. 7.

⁵ Дипломатски архив МСП, *Тезе о организацији и раду СИД-а ДСИП-а*, Кабинет државног секретара за иностране послове, стр. пов. бр. 60, од 3. децембра 1966. године, стр. 1–3.

⁶ АЈ, фонд. бр. 837, фасц.бр. II-5-d/75, *Обавештајна активност ДСИП-а*, Државни секретаријат за иностране послове, стр. пов. бр. 2610, од 7.7.1969, стр. 1-7.

⁷ На челу те комисије био је амбасадор Срђан Прица.

⁸ АЈ, КПР, фасц. бр. II-5-ц-2/173, *Дипломатски архив МСП, Образложење Теза о организацији и раду СИД-а ДСИП-а*, Кабинет државног секретара за иностране послове, стр. пов. бр. 60, од 3. децембра 1966. године, стр. 1–2.

Реорганизација службе

Реорганизацијом која је извршена после Брионског пленума 1966. године, Служба за истраживање и документацију прошла је, у основи, кроз више фаза.

У првој, која је отпочела након те седнице и трајала приближно до средине 1968. године, служба је реорганизована и отпочела је да функционише на новим основама. Суштина обављених трансформација садржана је у томе да је обавештајна служба „постављена као стручна служба,⁹ која је била под непосредном ингеренцијом савезног секретара за иностране послове. У том периоду, на основу утврђених деформација у раду, укинута су обавештајни центри у иностранству, као и дотадашња аутономија информисања обавештајном линијом. Шефови дипломатско-конзуларних мисија преузели су целокупну одговорност за руковођење обавештајним радом.¹⁰

У складу са тим, укинута је дотадашње привилеговано тзв. чланство у служби, односно сталност кадрова који су поред дипломатско-конзуларних послова радили и на обавештајним задацима. Тиме су и кадровска питања службе у потпуности била пренета у надлежност кадровских органа ССИП-а. Истовремено, измењена је организациона структура, начин функционисања, а битно је смањен (преполовљен) број лица која су обављала послове у СИД-у.¹¹

Учињене промене у великој мери одразиле су се на даљи рад СИД-а. Напори за адекватније системско постављање, у овом периоду, праћени су озбиљним слабостима и лутањима. Она су се најчешће одражавала и кроз довођење у питање обавештајног ра-

⁹ Види: *Основни закон о унутрашњим пословима*, Службени лист СФРЈ, број 49/66.

¹⁰ У ранијем периоду СИД је деловао у иностранству преко обавештајних центара у оквиру дипломатских представништава. Обавештајни центри директно су били подређени руководству службе и њима су искључиво слали своје материјале и извештаје. После Брионског пленума, сматрало се да на овакав начин рада СИД-а у иностранству „развија (се) јединство колектива дипломатског представништва“, јер је постојала двојна одговорност – руководиоца центра и шефа дипломатске мисије.

¹¹ У седишту, Служба за истраживање и документацију 1962. имала је 82, 1964. 116, а средином 1966. године 99 радних места. Новом реорганизацијом, извршеном крајем 1966. и почетком 1967, број радних места био је преполовљен.

да уопште, поистовећивање дипломатског и обавештајног рада и слично.

Следећа фаза временски се подударала са периодом војне интервенције снага Варшавског уговора у Чехословачкој (август 1968) и трајала је до краја 1971. године, односно до Титовог обрачуна са Маспоком у Хрватској. У том периоду долази до извеснијих покушаја интензивнијег ангажовања кадрова и руководства ССИП-а на стварању потребних предуслова за оживљавање обавештајног рада у иностранству. Међутим, уложени напори нису давали очекиване резултате. Девастираној и обезглављеној дипломатској обавештајној служби требало је више времена да се опорави и да пронађе начине за деловање. У извештају који је средином 1976. сачинио ССИП за потребе Савезног савета за заштиту уставног поретка недвосмислено се признаје да су у том периоду „остварени скромни резултати, како у организовању обавештајног рада, тако и у добијању квалитетних података и сазнања“.¹²

Нова фаза, од јануара 1972. године, представљала је прекретницу у стварању бољих услова за организовање те службе. Политички ставови и подршка највишег државног и партијског руководства омогућили су ССИП-у и његовој обавештајној служби да уложи веће напоре за превазилажење дотадашњих слабости и „постизање резултата оперативне и информативне природе“.

Као одраз настојања да се побољша рад било је доношење нормативних аката Савезног извршног већа,¹³ а потом и *Правилника о организацији и раду Службе за истраживање и документацију* и других интерних прописа, којим су у основи одређени делокруг, статус и задаци службе.

Све те мере значајно су допринеле оживљавању и бољем организовању обавештајног рада. Суштинска, дугорочна решења уследила су доношењем *Закона о основама система државне бе-*

¹² АЈ, фонд 803, фасц. бр. 1781, *Служба за истраживање документацију ДСИП-а – делокруг, задаци, статус и проблеми које, с тим у вези, треба решавати*, ДСИП, 7. мај 1976. године, стр. 1–2.

¹³ Више о томе: *Одлука СИБ-а о Служби за истраживање и документацију ССИП-а*, Савезно извршно веће, јун 1973. године.

збедности (крајем 1973)¹⁴ и Одлуке СИБ-а о пословима државне безбедности које врше поједини савезни органи (почетком 1975).¹⁵

Задаци Службе за истраживање и документацију

Одлуком СИБ-а од 5. фебруара 1975. године Служба за истраживање и документацију дефинисана је као једна од четири службе безбедности СФРЈ,¹⁶ са утврђеним делокругом и задацима на спољнополитичком и безбедносном плану.

Тим правним актом прецизирано је да ССИП, односно Служба за истраживање и документацију, из области државне безбедности врши следеће послове: организује прикупљање података и обавештења у иностранству од значаја за међународни положај, економске, безбедносне и друге интересе Југославије, о интерним проценама, ставовима, плановима и акцијама страних држава и њихових обавештајних служби и других институција и војно-политичких блокова у односу на СФРЈ; прикупља податке и друга обавештења о свим видовима деловања југословенске непријатељске емиграције у иностранству против СФРЈ и њених институција и грађана у иностранству, као и о повезаности непријатељске емиграције са страним обавештајним службама и другим институцијама и организацијама у појединим земљама и у складу са својим делокругом рада, на спречавању такве активности; учествује у безбедносној заштити грађана СФРЈ на привременом раду и боравку у иностранству и сарађује у овим пословима са одговарајућим савезним органима и организацијама; прибавља податке и обавештења у иностранству у циљу откривања планова потен-

¹⁴ Закон о основама система државне безбедности, Службени лист СФРЈ, број 1/74 (усвојен је на седници оба већа Савезне скупштине 27. децембра 1973, а објављен је у „Службеном гласнику СФРЈ“ 8. јануара 1974. године).

¹⁵ Више о томе види: Одлука СИБ-а о пословима државне безбедности које врше поједини савезни органи, стр. пов. бр. 1126, 5. фебруар 1975. године.

¹⁶ Поред наведене, безбедносно-обавештајни систем СФРЈ, после Брионског пленума, чиниле су следеће службе безбедности: Служба државне безбедности Савезног секретаријата за унутрашње послове (СДБ ССУП-а), Управа безбедности Савезног секретаријата за народну одбрану (УБ ССНО), Друга (обавештајна) управа Генералштаба Југословенске народне армије, а од 1984. године и Служба за послове безбедности Савезног секретаријата за иностране послове (СПБ ССИП-а).

цијалног агресора према СФРЈ, прати њихове припреме за евентуалну агресију и врши припреме за настављање своје обавештајне активности у појединим земљама за случај непосредне ратне опасности или рата; прикупља податке и обавештења о мерама државних, полицијских и других, органа и организација страних земаља усмерених на денационализацију и асимилацију делова југословенских народа који живе ван граница СФРЈ; учествује у обезбеђењу одређених представника Југославије за време њиховог боравка у иностранству, као и обезбеђењу одређених иностраних представника и делегација у посети Југославији; учествује у припреми одређених прописа из надлежности федерације у области државне безбедности; остварује сарадњу са другим савезним органима који врше послове државне безбедности; у оквиру свога делокруга, врши обраду документације, води евиденције припадника страних обавештајних служби и непријатељске емиграције и анализира непријатељску делатност из иностранства; врши процене безбедносне ситуације, информише представничка тела, њихове извршне органе и руководства друштвенополитичких организација и одређене функционере у федерацији о питањима од интереса за безбедност земље из свог делокруга.

Поред већ побројаних приоритетних послова и задатака које је садржала поменута Одлука СИБ-а, спољнополитичке и безбедносне потребе тадашње СФРЈ наметале су и свим осталим службама безбедности, па и СИД-у, нове обавезе. Оне су биле условљене међународном политичком позицијом тадашње СФРЈ, као водећом снагом Покрета несврстаних. С друге стране, односи између тадашњих блоковских структура (Нато пакт и Варшавски уговор) и империјалистичке тежње неких држава наметале су потребу да Југославија као један од протагониста „трећег света“, у циљу очувања своје позиције и тог покрета, започне организовање обавештајних пунктова у једном броју несврстаних земаља. Њихов основни задатак био је да благовремено идентификују претње и правовремено информишу највише државно и партијско руководство о свим опасностима „по јединство и политику несврстаних земаља“.¹⁷

¹⁷ АЈ, фонд 803, фасц. бр. 1781, *Служба за истраживање документацију ДСИП-а – делокруг, задаци, статус и проблеми које, с тим у вези, треба решавати*, ДСИП, 7. мај 1976. године, стр. 4–5.

Обавештајна оријентација и начин деловања Службе за истраживање и документацију

Узимајући у обзир геостратегијски положај тадашње Југославије, карактер њеног унутрашњег уређења и спољну политику као израз тог система, земља је непрекидно била изложена политичким и другим притисцима блоковских структура, како са Запада, исто тако и са Истока. Задатак СИД-а био је да специфичним методом обавештајног истраживања, за руководство земље благовремено прибави аутентичне информације и документацију о намерама, плановима и акцијама „спољног непријатеља“.¹⁸

У свеукупној обавештајној оријентацији осамдесетих година прошлог века СИД је организовано деловао у 34 земље, на политичко-економским и безбедносним задацима. Имао је обавештајне пунктове и у оним конзуларним представништвима са чијих јурисдикционих подручја делују непријатељске и терористичке организације и обавештајне службе према СФРЈ или против њених интереса и грађана у иностранству. На овим задацима у иностранству било је ангажовано око 180 лица. Према извештају из 1976. године „одређене информативне резултате постизало је мање од половине ангажованих“. Лошији резултати од очекиваних правдани су „чињеницом да служба већ годинама нема ни издалека довољно својих кадрова комплетно оспособљених за рад, поред дипломатско-конзуларних послова, на обавештајним и безбедносним задацима“.¹⁹

Поред редовних послова на откривању, документовању, разбијању, односно онемогућавању рада екстремне емиграције и страних обавештајних служби против СФРЈ, СИД се, заједно са СДБ-ом ССУП-а у пуној мери ангажовао и на пословима обезбеђења посета иностранству председника Републике и других највиших државних руководиоца. Такве активности захтевале су

¹⁸ АЈ, фонд. бр. 837, фасц. бр. II-5-d/75, *Обавештајна активност ДСИП-а*, Државни секретаријат за иностране послове, стр. пов. бр. 2610, од 7. јула 1969. године, стр. 2-4.

¹⁹ АЈ, фонд 803, фасц. бр. 1781, *Служба за истраживање документацију ДСИП-а – делокруг, задаци, статус и проблеми које, с тим у вези, треба решавати*, ДСИП, 7. мај 1976. године, стр. 5.

додатну мобилност запослених и одређеног броја пунктова у иностранству, интензивирање рада са обавештајним изворима и органима безбедности одређених земаља.²⁰

Међутим, и поред ових показатеља и несумњивог напретка у односу на ранији период, квалитет прикупљених података, број и локација извора сазнања још увек није задовољавао потребе, како министарства тако ни највишег државног и партијског врха. То значи да су се последице спроведених „чистки“ и погрешки у концепцијском и професионалном постављању ове службе после Брионског пленума осећале у дужем временском периоду.

У радном материјалу припремљеном за седницу Савезног савета за заштиту уставног поретка, као и у записнику са седнице, одржане 15. септембра 1976. године, стоји да СИД у том периоду „релативно успешно покрива информативне потребе кроз прибављање аутентичних информација, па и докумената о активности западног блока, укључујући НАТО структуру и ЕЕЗ, а такође и један број из групација терористичке емиграције и појединаца на Западу“. Поред тога констатује се да „већ годинама нема квалитетних аутентичних извора преко којих би се разоткривала активност информбировске емиграције, расветљавала позадина, политика и циљеви фактора који иза ње стоје“.²¹

У каснијем периоду Служба за истраживање и документацију за решавање обавештајних послова у иностранству користила је већи број за то подобних кадрова ССИП-а, обучавајући их и припремајући за рад. Међутим, већина од њих, поред дипломатс-

²⁰ Током 1974. и 1975. године СИД је преко својих обавештајних пунктова добио 3.935 политичко-економских информација, од чега је 1.878 користио за информисање руководства. У истом периоду, прибавио је и 8.612 информација и података о разним активностима терористичке и друге непријатељске емиграције и страних обавештајних служби према СФРЈ. Од 7.226 коришћених безбедносних информација, према тадашњој пракси, највећи број уступан је СДБ-у ССУП-а, а само мањи број је коришћен за информисање политичког и државног руководства. У просеку, СИД је седмично достављао око 70 информација и података о екстремној емиграцији. Ова врста обавештајних информација у највећем броју достављала се СДБ-у ССУП-а, а одређени број и највишем државном руководству.

²¹ Више о томе: АЈ, фонд 803, фасц. бр. 1781, *Записник са 17. седнице Савезног савета за заштиту уставног поретка*, одржане 15. септембра 1976. године у Београду, стр. 2–3.

ко-конзуларног, није имала одговарајући обавештајни профил. Мало је било оних који су се у ранијем периоду бавили обавештајним радом и који су поседовали веће обавештајно искуство. Између осталог, ни старосна структура запослених у ССИП-у није била повољна, а то се односило и на обавештајну службу.

Послови и задаци осамдесетих и деведесетих година прошлог века били су у сталном порасту и захтевали су далеко већу стручну оспособљеност и ефикаснију организацију те службе у целини. Међутим, квалитетних и искусних кадрова бивало је све мање. Зато се тражило да се, по ранијем, након Брионског пленума, осуђеном принципу (тима су били признати промашаји у реорганизацији службе), „мора обезбедити нормална репродукција кроз кадровску опредељеност за што сталнији рад у обавештајној служби одређеног броја лица и њихово обавештајно образовање“.²²

На основу важеће систематизације, СИД је практично као управа у потпуности био изједначен са свим другим организационим јединицама, односно управама ССИП-а, тако да није постојала стимулација за обавештајни рад. Међутим, касније усвојена нормативна акта, посебно Одлука СИБ-а из 1975. године, поред проширења надлежности ову службу су дефинисала као једну од четири југословенске службе безбедности, са јасно утврђеним задацима које треба да обавља у најважнијим регионима света.²³

Савезни савет за заштиту уставног поретка 5. фебруара 1988. године, расправљајући о програмској оријентацији СИД-а до 1990. године, поново је имао озбиљне замерке на кадровску попуњеност и оријентацију у раду ове службе. На седници којом је председавао Стане Доланц,²⁴ речено је следеће: „Служба за ис-

²² АЈ, фонд 803, фасц. 1781, *Служба за истраживање документацију ДСИП-а – делокруг, задаци, статус и проблеми које, с тим у вези, треба решавати, ДСИП*, 7. мај 1976. године, стр. 9, *Записник са 11. Седнице савезног савета за заштиту уставног поретка*, одржане 12. јула 1983. године, стр. 3.

²³ На основу података и извештаја које је Савезни секретаријат за иностране послове достављао Савезном савету за заштиту уставног поретка у СИД-у је крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века било систематизацијом предвиђено укупно 49 радних места, од којих је десетак било непопуњено.

²⁴ Поред Станета Доланца у том периоду чланови Савезног савета за заштиту уставног поретка били су: Никола Љубичић, Јосип Врховец, Бранко Микулић, Кољ Широка, Доброслав Ђулафић, Бранко Мамула и Будимир Лончар. Секретар тог тела био је Анђелко Маслић.

траживање и документацију Савезног секретаријата за иностране послове и поред одређених слабости остварила је напредак у свом раду и успешно извршавала постављене задатке. Међутим, указано је да још увек није довољно синхронизован рад у нашим представништвима у иностранству, да у њима немамо одговарајуће кадрове и да се не врше адекватне припреме кадрова, ни што се тиче струке, у ужем смислу, нити учења страних језика.²⁵

Наглашено је да се у информацијама које је Служба за истраживање и документацију достављала корисницима, недовољно се указује на карактер извора који дају одређене оцене и да у већини случајева изостаје аналитичка обрада тих сазнања. Поред тога, Савет је имао и следеће препоруке: 1) у програмској оријентацији, поред већ утврђених задатака, СИД треба у први план да уврсти праћење и информисање о активностима и притисцима упореним против СФРЈ од оба блока; 2) у извршавању задатака СИД треба да остварује потпунију и редовнију сарадњу са осталим органима и службама безбедности; 3) Савезни секретаријат за иностране послове треба да усвоји и разради јединствени дугорочни програм регрутовања, припремања и оспособљавања одговарајућих кадрова за дипломатско-конзуларне, а посебно за рад на обавештајним пословима у иностранству; 4) предлаже се Председништву СФРЈ и Савезном извршном већу да, у духу предстојеће реорганизације управе, иницира и реорганизацију дипломатско-конзуларних и других представништава, у циљу осавремењавања и рационализације њиховог рада.

Средином 2002. године долази до нове реорганизације дипломатске обавештајне службе (Милошевић, Богдановић, 2004: 226, Бајагић, 2010: 409–410). Скупштина Савезне Републике Југославије 2. јула те године усвојила је закон којим су дефинисане надлежности Службе за истраживање и документацију, као ресорне службе у саставу Министарства спољних послова.²⁶ Тако у члану 12. тог закона стоји: „Служба за истраживање и документацију прикупља, анализира, процењује и доставља податке политичке, економске и безбедносне природе који се односе на стране

²⁵ Види: АЈ, фонд 803, фасц. бр. 1801, *Записник са 34. седнице Савезног савета за заштиту уставног поретка*, одржане 5. фебруара 1988. године, стр. 3–5.

²⁶ Види: *Закон о службама безбедности СРЈ*, Службени лист СРЈ, број 37/02.

државе, међународне организације, групе и појединце, од значаја за процес утврђивања и вођења спољне политике, а нарочито оне који указују на намере, активности, прикривене планове и тајна деловања која су усмерена на угрожавање заштите Уставом утврђеног поретка, безбедности, суверенитета и територијалног интегритета СРЈ и других државних интереса СРЈ.“

Под тим именом и наведеним надлежностима Служба за истраживање и документацију функционисала је до децембра 2007, када је након усвајања новог *Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије* престала да постоји.²⁷

Тим законом дефинисано је да безбедносно-обавештајни систем у Републици Србији чине три службе безбедности: Безбедносно-информативна агенција, као посебна организација Владе Републике Србије, Војнобезбедносна агенција и Војнообавештајна агенција, као органи управе у оквиру Министарства одбране Републике Србије (Стајић, Лазић, 2015: 307–308).

Током 2013. године из Министарства спољних послова Републике Србије, тачније од тадашњег министра Ивана Мркића, потекла је иницијатива за обнављање рада ове службе.²⁸ Већина дипломата из ранијег периода подржала је ову идеју. Сложила се са оценом да је 2007. године направљена велика штета држави укидањем СИД-а. Тако је Владислав Јовановић,²⁹ у изјави за дневни лист „Вечерње новости“ 23. јануара 2014. године поздравио ту најаву, оценивши да задатак те службе у ранијем периоду није ни био класичан обавештајни рад у иностранству, већ долазак на легалан начин до продубљених информација. Такође, некадашњи амбасадор, Давид Дашић, подржао је поновно успостављање СИД-а, уз објашњење да „кадар који регрутује ова служба у одговарајућој сразмери чине професионални обавештајци са дипломатским статусом, уз претходну дипломатску обуку, али и каријерне дипломате са обавештајним статусом“.³⁰

²⁷ Види: *Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/07 и 72/12.

²⁸ Изјава дата РТС-у 14. септембра 2013. године.

²⁹ Дугогодишњи каријерни дипломата и министар иностраних послова СРЈ.

³⁰ Више о томе: После обуке дипломате као обавештајци, *Вечерње новости*, 23. јануара 2014. године.

Упркос најавама, до сада нису предузете никакве друге активности које би водиле у том правцу, односно које би довеле до поновног оживљавања некадашње Службе за истраживање и документацију.

Закључна разматрања

Дипломатска обавештајна служба функционисала је више од пола века у три државе (СФРЈ, СРЈ и РС). Од оснивања као Координационо одељење у Министарству, а касније Државном и Савезном секретаријату за иностране послове и Министарству спољних послова Републике Србије Служба за истраживање и документацију прошла је трновит пут. Њена судбина зависила је од судбине државе и актуелне власти. Да би се разумео и свеобухватно сагледао рад Службе за истраживање и документацију неопходно је познавати политичке околности и међународни положај СФРЈ, СРЈ и Републике Србије, као и односе између држава и међународних организација, у времену у којем је деловала.

Бечком конвенцијом о дипломатским односима из 1961. године обавештајна делатност је изричито забрањена. Отуд и недоумице, које су биле препрека у целокупном сагледавању обавештајне активности некадашње Службе за истраживање и документацију. Концепцијска замисао и оријентација рада ове службе биле су на „климавим основама“, зато што обавештајна активност подразумева примену тајних начина и метода у прикупљању најосетљивијих података, добро чуваних од противничке стране, било да су то државе или неке друге међународне организације. Бечком конвенцијом о дипломатским односима дефинисана су правила дипломатског понашања у билатералним односима. Тиме се прави јасна динстинкција између обавештавања, као основне (легалне) функције дипломатије и обавештајног рада, као забрањене делатности (Лазих, 2016; Трбојевић, 2017).

Из тих разлога, сасвим је разумљиво, које су све потешкоће пратиле Службу за истраживање и документацију. Ако се има у виду да је до Брионског пленума чланство у служби било добровољно, али и привилеговано, онда би то изгледало овако: дипломата у некој земљи пре подне обавља своје редовне дипломатске послове и задатке, а током слободног времена обавља обавештајне послове, користећи легалне изворе сазнања. Друга варијанта је

следећа: дипломата истовремено обавља своје редовне послове, а у ствари је легендирани обавештајац и кришом шаље извештаје служби безбедности за коју ради. Трећа варијанта: дипломата редовно обавља своје послове и задатке и користећи своја обавештајна знања и вештине (прошао је различите обавештајне обуке), на основу материјала и сазнања добијених на легалан начин сачињава одређене аналитичке процене и доставља их централи дипломатске обавештајне службе.

У поступку долажења до различитих података и сазнања у процесу обавештавања (дипломатско средство) и обавештајног рада (забрањена и инкриминисана делатност) веома је тешко (понекад и немогуће) утврдити где је граница, ако она уопште и постоји (Стајић, Лазић, 2015: 385; Дашић, 2013: 318–321). Потешкоће у анализи „феномена СИД“ садржане су и у чињеници да до сада на ову тему није објављен ни један научни или стручни рад који осветљава на који начин је и како после Брионског пленума осакћањена, барем на дужи време, дипломатска обавештајна служба (Духачек, 199: 206), а за наводне деформације у њеном раду³¹ оптужен је, нико други, него Александар Лека Ранковић и његов ратни саборац Светислав Тећа Стефановић.

Научној и стручној јавности на располагању је велики број докумената који се тичу Брионског пленума. Написано је доста радова који обрађују ту тематику и политички обрачун са Александром Ранковићем. Познате су, углавном, и последице тог обрачуна (Лазић, Томић, 2019: 111–113).

Зато овај рад представља покушај да се делимично осветли како су се ти догађаји одразили на рад дипломатске обавештајне службе. Пошто је крајем 2007. године законодавац пропустио да одреди како поступити са документацијом ове и још једне службе у МСП (Служба безбедности, која је такође укинута тим законом), она је недоступна свима, па и истраживачима. Када буде доступна, моћи ће се створити јаснија слика о улози дипломатске обавештајне службе у креирању спољнополитичке оријентације неке од потоњих држава.

С друге стране, стручна јавност 2013. озбиљно је примила најаву о реактивирању дипломатске обавештајне службе. Ве-

³¹ Наведена служба није ни била тема на Брионском пленуму, нити се помињала у материјалима партијске и Истражно-техничке комисије.

роватно да околности нису дозвољавале да се изречено и оствари. Остаје да се види да ли ће се то у блиској будућности и догодити.

Литература

1. Архив Југославије, фондови: Председништво СФРЈ, Савезни савет за заштиту уставног поретка, Кабинет председника Републике, Савезно извршно веће, Народна скупштина СФРЈ.
2. Дипломатски архив Министарства спољних послова Републике Србије.
3. Бајагић, М. (2010). *Шпијунажа у XXI веку – Савремени обавештајно- безбедносни системи*. Марсо, Београд.
4. Дашић, Д. (2013). *Дипломатија – савремена и економска*. Алтера, Београд.
5. Димитријевић, Б. (2001). Одјек Брионског пленума на службу унутрашњих послова 1966–1970. *Историја 20. века*, 1: 75–88.
6. Духачек, А. (1992). *Исповест обавештајца – Успон и пад југословенске обавештајне службе*. Графопрес, Београд.
7. Ковач, С., Димитријевић, Б., Поповић Григоров, И. (2014). *Случај Ранковић – из архива КОС-а*. Медија центар „Одбрана“, Београд.
8. Лазић, Р. (2014). *Контрола службе безбедности у Србији*. Академија за националну безбедност, ЈП „Службени гласник“, Београд.
9. Лазић, Р. (2016). Обавештајни рад и дипломатија. *Српска политичка мисао*, 4: 233–250.
10. Лазић, Р., Томић, М. (2019). *Цивилна служба безбедности у Србији/Civil Security Service in Serbia*. ЈП „Службени гласник“, Београд.
11. Милошевић, М. (2009). Државна безбедност у систему друштвене самозаштите: од Брионског пленума до почетка „раздруживања“ (1966–1989). *Безбедност*, 51(1–2):399–410.
12. Милошевић, М., Богдановић, Б. (2004). *Безбедност обновљене Србије*. ЈП „Службени гласник“, Београд.
13. Мишковић, И., Бадер, А. (2019). *Генерал из Премантуре* (прва књига). Медулин, општина Медулин.
14. Нумић, С. (1989). *Добра земља, лажу – До истине о брионској афери прислушкивања*. Филип Вишњић, Београд.

15. Поповић, Ј. (1999). *Четврта седница ЦК СКЈ – Брионски пленум*. Архив Југославије, Београд.
16. Савић, А., Бајагић, М. (2005). *Безбедност света – од тајности до јавности*. Виша школа унутрашњих послова, Београд.
17. Стајић, Љ., Лазић, Р. (2015). *Увод у националну безбедност*. Академија за националну безбедност, ЈП „Службени гласник”, Београд.
18. Трбојевић, М. (2017). Необавештајни облик деловања обавештајних служби. *Српска политичка мисао*, 24(4): 319–334.
19. *Основни закон о унутрашњим пословима*, Службени лист СФРЈ, број 49/66.
20. *Закон о основама система државне безбедности*, Службени лист СФРЈ, број 1/74.
21. *Закон о службама безбедности СРЈ*, Службени лист СРЈ, број 37/02.
22. *Закон о основама уређења служби безбедности Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, бр. 116/07 и 72/12.
23. *Одлука СИБ-а о Служби за истраживање и документацију ССИП-а*, Савезно извршно веће, јун 1973. године.
24. *Одлука СИБ-а о пословима државне безбедности које врше поједини савезни органи*, стр. пов. бр. 1126, 5. фебруар 1975. године.
25. *Тезе о организацији и раду СИД-а ДСИП-а*, Кабинет државног секретара за иностране послове, стр. пов. бр. 60, 3. децембар 1966. године.
26. *Образложење Теза о организацији и раду СИД-а ДСИП-а*, Кабинет државног секретара за иностране послове, стр. пов. бр. 60, 3. децембар 1966. године.

International Standards for Combating Money Laundering With Reference to the Republic of Serbia

***Abstract:** Money laundering is increasingly becoming an issue of concern to the international community, as the states have realized*

that the harmonious activity of all international actors through the observance of the foreseen international standards is the most effective way of combating this type of crime. International documents have established a basic framework of activities for combating money laundering. This paper is focused on the analysis of the activities of international entities and their role in creating international standards in this field, as well as the impact of money laundering on various aspects of society and countries. In this connection, the paper first explains the international entities, then states their roles and all the most important international documents and then the results of the money laundering risk assessment in the Republic of Serbia with special emphasis on the criminal offenses with high degree threats for money laundering. Furthermore, it points to the importance of international entities and standards for the establishment of national systems that will be able to respond to the effects of money laundering and thereby create a successful financial system. Finally, the paper concludes that without the existence of international standards and activities of the international entities, appropriate conditions for effective combating of money laundering cannot be created, thereby providing more favorable conditions for the free flow of people and capital, as well as easier management of financial systems.

Keywords: *money laundering, international entities, international standards, FATF recommendations, risk assessment, financial system management.*

Др Миленко БОЖОВИЋ,^{*} адвокат,
бивши начелник Управе граничне полиције МУП Републике Србије
Доц. др Зоранчо ВАСИЛКОВ^{**}, Пословни и правни факултет
Универзитета Унион - Никола Тесла

ДОИ: 10.5937/bezbednost2003105В

УДК: 351.746.1:340.13(4) 341.222:061.1ЕУ 35.071.51(497.11)

Прегледни научни рад

Примљен: 16. 1. 2020. године

Ревизија: 19. 10. 2020. године

Датум прихватања: 23. 11. 2020. године

Интегрисано управљање границама у праву ЕУ и његова примена у Републици Србији

***Апстракт:** Предмет истраживања у овом раду је заштита спољних граница Европске уније, успостављањем и применом европског система за интегрисано управљање спољним границама. Осим примене од стране држава чланица ЕУ овај систем представља приоритет и за државе кандидате током приступних преговора. Процес преговора за приступање Републике Србије Европској унији и отварање поглавља 24 под називом „Правда, слобода и безбедност“, обавезују Републику Србију на прихватање и транспоновање у национални правни систем европског законодавства из области заштите граница и граничних контрола. Настанак европског система интегрисаног управљања спољним границама повезан је са укидањем унутрашњих граница у оквиру Шенгенске интеграције, и као систем заштите обликован смерницама Европског савета, закључцима Савета ЕУ и нормама секундарног права Уније, да би усвајањем Лисабонског уговора постао део примарног права ЕУ. Његове компоненте и примена имају значајан утицај на пропустљивост граница за проток људи и економских добара и супротстављање безбедносним претњама на спољним границама држава чланица (ЕУ), границама држава Западног Балкана и Републике Србије.*

^{*} bozovicm965@gmail.com

^{**} vasilkovzoranco@yahoo.com

Кључне речи: *интегрисано управљање границама, Шенгенски простор, слобода кретања људи и робе, пропустљивост граница, спречавање прекограничног криминала.*

Увод

Из правно-социолошке перспективе, границе су одувек биле важан геополитички и стратегијски простор држава, или линије које означавају разграничење, раздвајање државних територија, али истовремено и тачке спајања и сусрета култура и цивилизација. Њихово постојање означава и границу уживања одређених слобода и права грађана унутар државне територије.

Слобода кретања људи, робе, капитала и услуга унутар територија свих држава чланица Европске уније (ЕУ) јесу четири основне слободе на којима је ЕУ утемељена. Уживање слободе кретања људи дуго је било непотпуно због упорног инсистирања држава чланица Европске заједнице (ЕЗ) на опстајању граничних контрола на унутрашњим границама држава чланица. Формирањем ЕУ Уговором из Мастрихта (*OJС 191.1992*) и увођењем грађанства ЕУ, уживање четири слободе гарантује се грађанима ЕУ у оквиру комунитарног права (права ЕЗ) уз одвајање мера за заштиту слободе кретања лица у оквиру међувладине сарадње односно сарадње у области унутрашњих послова и правосуђа. Шенгенска интеграција означава почетак краја контроле на унутрашњим границама пет држава чланица и стварање простора слободе кретања који данас обухвата територије 26 држава (22 државе чланице ЕУ). Постојање простора слободе кретања за грађане ЕУ и држављане трећих држава унутар ЕУ, заједно са јединственим тржиштем и монетарном унијом, представља „заштитни знак“ и једно од најзначајнијих достигнућа ЕУ. ЕУ и државе чланице заједнички покушавају да омогуће безбедно и ефикасно функционисање овог простора, између осталог и увођењем европског система интегрисаног управљања спољним границама. Контрола спољних граница и спречавање прекограничног криминала на самим спољним границама јесу почетне премисе успостављања овог система којим се пружа заштита слободи кретања унутар Шенгенског простора без унутрашњих граница.

Настанак европског система интегрисаног управљања спољним границама

Интегрисано управљање границом (ИУГ) термин је који има различита значења и не тако дугу историју. Углавном означава ефикасну сарадњу разних граничних служби на националним границама, односно обједињавање ресурса различитих владиних агенција на граничним прелазима, како би се дужина чекања приликом преласка границе смањила без нарушавања баланса између олакшаног преласка и неопходних провера и контрола. Представља модел управљања границом у складу са савременим економским схватањима о неопходности брзог протока људи и робе преко националних граница (Hobbing, 2006: 157).

ИУГ у оквиру ЕУ има шире и дубље значење. Од тренутка формирања ЕУ и прерастања заједничког тржишта у јединствено, слобода кретања грађана ЕУ и држављана трећих држава постепено се шири, самим тим што почиње укидање граничних контрола на унутрашњим границама неких држава чланица и што саме границе, на пример између Немачке, Француске, Холандије, Белгије и Луксембурга, постају „невидљиве“. Ове државе чланице су, као свој допринос слободи кретања лица и робе, у периоду од 1986. до 1995. године потписале и примениле посебне међународне споразуме о стварању заједничког простора без контроле на унутрашњим границама.¹ Настанак и ширење јединственог простора без унутрашњих граница био је сложен процес праћен трансформацијом и уношењем ове ван инститиционалне интеграције у право ЕУ, као и стварањем правних тековина обавезујућих за све будуће чланице.

Шенгенски споразуми, а касније и шенгенске тековине (*Schengen acquis*), омогућавају укидање контроле на унутрашњим границама уз подизање нивоа заштите и јачање безбедности на спољним границама држава чланица Шенгенског простора. Уки-

¹ Види: Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, and Convention of 19 June 1990 implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. *OJL* 239.2000.

дање контрола је захтевало појачане мере полицијске и правосудне сарадње у борби против криминала, посебно унапређење размене информација и прекограничне сарадње, односно компензаторне мере које ће спречити пораст криминала након укидања граничних контрола. Даље ширење слободе кретања људи, односно њено потпуно уживање, било је праћено изменама оснивачких уговора ЕУ и укључивањем ове посебне интеграције у правни поредак ЕУ усвајањем Уговора о ЕУ из Амстердама (Василков, 2017: 86). С друге стране, постепено приступање држава чланица ЕУ Шенгенском простору, као и сама потреба за ефикасном заштитом тог простора, водили су Европски савет (шефове држава и влада) ка успостављању и развоју европског система ИУГ. Прве назнаке успостављања европског система ИУГ појављују се у закључцима Европског савета из Тампереа из 1999. године (који се у литератури помиње и као Програм из Тампереа за развој Области слободе безбедности и правде Уније у периоду од 1999. до 2004. године), у делу који се односи на миграције и контролу граница.²

Појам управљања спољним границама почиње да се употребљава у европском законодавству након усвајања закључака Европског савета из Лакена 2001, а разлог за његово увођење лежи у ефикаснијем функционисању Шенгенског простора у условима његовог константног проширења.³ Савет ЕУ и Комисија у том периоду преузимају конкретне мере за имплементацију поменутих смерница Европског савета у правцу операционализације система интегрисаног управљања спољним границама (Peers, 2011: 145).

Саопштење Комисије „Ка интегрисаном управљању спољним границама држава чланица ЕУ“ из 2002. године садржи почетни пакет мера за успостављање и функционисање система ИУГ у ЕУ.⁴ Ефикасна контрола спољних граница и обавезујућа примена шенгенских тековина за нове чланице биле су посебан изазов имајући у виду приступање десет нових држава ЕУ, односно велико проширење Уније предвиђено за 2004. Комисија је у помену-

² Види тачке 24 и 25 Закључака Европског савета из Тампереа. http://www.europa.eu/summits/tam_en.htm#c, доступан 15. 8. 2019.

³ Види тачку 42 Закључака Европског савета из Лакена. <https://www.consilium.europa.eu/media/20950/68827.pdf>, доступан 15. 8. 2019.

⁴ Саопштење Комисије или *Communication* јесте акт којим се Комисија обраћа Европском савету, Савету ЕУ и Европском парламенту приликом предлагања законодавних аката и подношења извештаја о спровођењу политика Уније.

том саопштењу за успостављање ИУГ у ЕУ предложила: 1) стварање заједничког законодавства за контролу спољних граница, 2) успостављање заједничких оперативних механизма координације и сарадње у области контроле спољних граница, 3) стварање заједничког интегрисаног система анализе ризика, 4) изградњу заједничког система обуке и опремања граничних служби држава чланица и 5) једнаку расподелу терета у смислу финансирања и успостављање заједничких тачака надгледања појединих места на копненим и морским спољним границама држава чланица.⁵

Након тога је уследило усвајање препорука и секундарног законодавства који се односе на контролу спољних граница и развој система ИУГ. Прво је усвојен Шенгенски каталог најбоље праксе за контролу спољних граница, удаљавање и реадмисију⁶, затим први Законик о управљању кретања лица преко граница или Законик о шенгенским границама⁷ и Шенгенски приручник за граничне службе о правилима граничне контроле и надзора спољних граница.⁸

Савет ЕУ је на основу смерница Европског савета у својим закључцима из 2006. године формално представио усаглашени систем интегрисаног управљања спољним границама Уније, који се састоји од: 1) граничне контроле (граничне провере и надзор државне границе) дефинисане Закоником о шенгенским границама укључујући анализу ризика и криминалистичко-обавештајни рад, 2) откривања и истрага прекограничног криминала у координацији са свим службама за спровођење закона, 3) четворослојног модела приступа контроли (мере у трећим земљама, сарадња са суседним државама, граничне контроле и мере контроле унутар подручја слободе кретања, укључујући и враћање лица која незакони-

⁵ Види: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union. *COM (2002) 233 final*, pp. 22–24.

⁶ Види: EU Schengen Catalogue External borders control, Removal and readmission: Recommendations and best practices, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/S T-7864-2009-INIT/en/pdf>, доступан 18. 8. 2019.

⁷ Види: Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *OJL 105.2006*.

⁸ Види: Pactical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook). *C (2006) 5186 final*.

то бораве), 4) међуагенцијске сарадње у управљању границом (гранична полиција, царина, полиција, националне безбедносне и друге надлежне агенције и органи) и међународне сарадње и 5) координације и кохерентности активности држава чланица, институција и других тела ЕУ.⁹

Развој европског система интегрисаног управљања границом у примарном и секундарном праву ЕУ након Лисабона

Након деценије постојања и развоја ИУГ као сегмента секундарног законодавства Уније и шенгенских тековина, ступањем на снагу Уговора о ЕУ из Лисабона 2009. године интегрисано управљање спољним границом први пут се уводи у оснивачке уговоре и постаје саставни део примарног права ЕУ.¹⁰ Правни основ за развој ИУГ садржан је у Уговору о функционисању ЕУ (УФЕУ) унутар Политике контроле спољних граница, азила и имиграције (Поглавље 2) у Области слободе безбедности и правде (Наслов 5, УФЕУ).¹¹

Нови правни оквир омогућио је измену постојеће секундарне легислативе и јачање наднационалних елемената при усвајању шенгенског законодавства, па је тако измењен Шенгенски каталог најбоље праксе,¹² усвојен нови механизам евалуације Шенгена који овлашћује Комисију да врши провере спровођења шенгенских тековина у државама чланицама¹³ и успостављен Европски систем за надзор граница (*Eurosur*). Мигрантска криза из 2015. године била је озбиљан тест функционисања система ИУГ који је у том тренутку био на снази. Конфузија у реаговању држава чланица, недовољно изграђен заједнички систем азила, неприпремљеност институција држава чланица и институција ЕУ за суочавање са огро-

⁹ Види: Council Conclusions on Integrated Border Management, 2768th Justice and Home Affairs Council meeting, Brussels, 4–5. 12. 2006.

¹⁰ Treaty on European Union (Consolidated version 2016). *OJC 202.2016*.

¹¹ Члан 66 и 77 УФЕУ.

¹² Види: Шенгенски каталог најбоље праксе за граничне службе, Catalogue borders, file:///D:/4. catalogue_borders_2009.pdf, доступан 25. 7. 2019.

¹³ Council Regulation (EU) No 1053/2013 of 7 October 2013 establishing an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing the Decision of the Executive Committee of 16 September 1998 setting up a Standing Committee on the evaluation and implementation of Schengen. *OJL 295.2013*.

ним приливом миграната на спољним границама, појава кријучарења миграната и ирегуларних миграната унутар држава чланица, слабости у коришћењу постојећих база података, као и нехумано реаговање, антимигрантска хистерија и кршење људских права од стране граничних служби појединих држава чланица у највећој мери су последице недостатака у система ИУГ. Као одговор на ову кризу усвојени су нови Шенгенски законик о границама¹⁴ и Уредба о формирању Европске граничне и обалске страже. Овом уредбом је дефинисана и правним нормама секундарног права разрађена садржина система ИУГ из Лисабонског уговора уз ширење надлежности за оперативно деловање Агенције у таквим ситуацијама.

Агенција европске граничне и обалску стражу (енг. *European Border and Coast Guard Agency*)¹⁵ наследник је Европске агенције за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица ЕУ (енг. *European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – Frontex*), која је формирана 2004. ради координације и пружања помоћи државама чланицама у надгледању и контроли спољних граница ЕУ. Њен развој је праћен честим изменама законодавног оквира којима су мењани улога, задаци и надлежности у складу са динамичним променама у области миграција и јачања контроле на спољним (ЕУ) границама држава чланица. Уредбом из 2016. и њеном недавном ревизијом успоставља се Европска гранична и обалска стража и Фронтекс прераста у Агенцију европске граничне и обалске страже, која је *de jure* одговорна за спровођење система интегрисаног управљања границама, састављеног од 12 компоненти које се односе на: 1) надзор државне границе, 2) операције трагања и спасавања лица, 3) анализу ризика за унутрашњу безбедност и анализу претњи по безбедност спољних граница, 4) размену информација и сарадњу међу државама чланицама у складу са Уредбом, 5) међуагенцијску сарадњу између националних тела, 6) сарадњу између релевантних инсти-

¹⁴ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *OJ L* 77. 2016.

¹⁵ Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. *OJ L* 295.2019.

туција, тела, канцеларија и агенција Уније, 7) сарадњу са трећим земљама, 8) техничке и оперативне мере у областима илегалног усељавања и сузбијања прекограничног криминала, 9) враћање држављана трећих земаља, 10) употребу савремене технологије и великих информационаих система, 11) механизме евалуације шенгенских правних тековина и 12) механизме солидарности.¹⁶

Успостављање надлежности Агенције за спровођење европског модела интегрисаног управљања границом требало би да допринесе превазилажењу одступања и потешкоћа у примени овог модела на националном нивоу. Усклађивање правног оквира и оперативног поступања националних граничних служби приликом контроле спољних граница у директној је вези са надлежностима и капацитетима „наднационалне Агенције“, како се често назива.¹⁷

Комисија и Савет ЕУ тренутно су, на основу извештаја и закључака о последицама мигрантске кризе, у фази иницијативе и представљања предлога за даљу измену законодавства који воде ка јачању и прилагођавању ИУГ новим околностима и изазовима. Стога је Комисија у свом саопштењу Савету и ЕП представила Извештај о напретку у имплементацији Европске агенде за миграције, који садржи Анекс 6 посвећен главним елементима за развој ИУГ у ЕУ.¹⁸

Након тога су у оквиру Савета ЕУ представљени закључци у којима се наглашава слобода кретања као кључна компонента шенгенских тековина и основа области слободе безбедности и правде ЕУ.¹⁹ Обликовање политичких смерница Савета и Комисије за ИУГ у заједнички оперативни, примењиви модел поступања у свим државама чланицама ЕУ поверено је Агенцији. Она је утврдила главне елементе у техничко-оперативном смислу и 2019.

¹⁶ Видети изворно компоненте ИУГ у члану 3 Уредбе 2019/1896.

¹⁷ European Commission, Third Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard, Brussels. *COM (2017) 219 final*.

¹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, *COM (2018) 0250 final*, Annex 6.

¹⁹ Видети Закључке Савета ЕУ о Интегрисаном управљању спољним границама doc. 9000/18, eu-council-conclusions-eu-integrated-border-management-9000/18.

године донела посебну Техничко-оперативну стратегију за ИУГ²⁰ којом је на наднационалном нивоу, практично заокружено прилагођавање система ИУГ новим захтевима и изазовима у области контроле спољних граница Уније. Комисија би у будућности требало да врши тематску евалуацију националних стратегија ИУГ свих држава чланица.

Искуства земаља Западног Балкана у примени европског система интегрисаног управљања границом

Почетак примене система ИУГ у региону Западног Балкана везује се за 2004. годину и доношење смерница за израду и развој националних стратегија за интегрисано управљање границом на основу Упутства за интегрисано управљање границом у земљама Западног Балкана (Лопандић, 2008; AIDCO, 2004). Међусобна сарадња држава Западног Балкана у том периоду се огледала у размени искустава у примени најбоље европске праксе ИУГ, шенгенских стандарда, одржавању заједничких конференција на различитим нивоима и потписивању министарских декларација и билатералних споразума (Бановић et al., 2009: 99)

Стратегије за интегрисано управљање границама држава Западног Балкана генерално чине типски, стратешки документи са периодом важења од четири до пет година и директно се ослањају на европски систем поменутих норми секундарног законодавства, елемената ИУГ садржаних у закључцима Савета ЕУ из 2006. године и Уредбе о формирању Европске граничне и обалске страже. Сваку стратегију прати и одговарајући Акциони план, који садржи мере и активности надлежних институција држава за спровођење граничне контроле, надзора државне границе и контроле протока робе, људи и капитала. Оно што их разликује су географски положај, дужина државне границе која подлеже надзору, број граничних прелаза и индикатори анализе ризика који указују на могуће промене рута прилива илегалних миграната и претње од прекограничног криминала.

²⁰ Види: Техничко-оперативна стратегија за ИУГ, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2019/MB_Decision_2_2019_adopting_a_Technical_and_Operational_Strategy_for_European_Integrated_Border_Management.pdf, доступан 20. 10. 2019.

Тако, Стратегија интегрисаног управљања границом Босне и Херцеговине за период 2019-2023. садржи директно позивање на члан 3 Уредбе о Европској обалској и граничној стражи и компоненте интегрисаног управљања границом. Стратегијом се имплементира нови концепт ИУГ како би се заједничким деловањем националних агенција и међународном сарадњом смањиле претње по безбедност граница, а самим тим и претње по унутрашњу безбедност.²¹

Влада Црне Горе усвојила је нову Стратегију интегрисаног управљања границом 2020-2024, која поред оквирног акционог плана за целокупни период свог трајања предвиђа и израду и реализацију годишњих акционих планова који прецизирају приоритете примене за сваку годину. Важеће претходне стратегије, које је истекло 2018. године, било је продужено до краја 2019. године, због усклађивања нове стратегије са Фронтексовом Техничко-оперативном стратегијом за интегрисано управљање границом.²²

„Национална стратегија за развој и гранично управување 2015-2019“ Републике Северне Македоније такође садржи поменуте принципе и смернице Савета ЕУ са посебним карактеристикама националних граница у односу на суседне земље. Усклађена је са специфичним условима, друштвено-политичким поретком и правним системом, узимајући у обзир упоредна искуства других земаља, корпус међународних инструмената и законодавство држава чланица ЕУ као и препоруке садржане у Шенгенском каталогу најбоље праксе.²³

Заједнички недостаци примене система ИУГ на Западном Балкану огледају се у пробијању рокова за доношење нових стратегија, нестабилном финансирању граничних служби, недовољ-

²¹ Види: Стратегија за интегрисано управљање границом БиХ, <http://www.msb.gov.ba/PDF/110220205.pdf>, доступан 20. 2. 2020.

²² Види: Стратегија интегрисаног управљања границом 2020–2024, Црна Гора, <http://www.mup.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=393668&rType=2&file=STRATEGIJA%20IBM.pdf>, доступан 20. 2. 2020.

²³ У тренутку писања рада није била донесена нова стратегија. Види: Стратегија за интегрирано управување на границата на Северна Македонија, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=13&ved=2ahUKewii9Y69oK_hAhUSWBoKHWzvBEE4ChAWMAJ6BAgAEAI&url=http%3A%2F%2Fwww.igu.gov.mk%2Ffiles%2FStrategija.doc&usq=AOvVaw26P_SDZVNE4gfFXOmkYg9, доступан 21. 2. 2020.

ним људским ресурсима и претежно недовољно изграђеном систему координације и размене информација између служби унутар самих држава и између њих. Превазилажење набројаних изазова у уској је вези са повезивањем политичког нивоа доношења одлука и практичним, конкретним деловањем граничних служби као и даљим праћењем и усклађивањем националних стратегија са законодавством ЕУ, поменутих компонентама ИУГ и новом Оперативном-техничком стратегијом Агенције за примену ИУГ.

У развој ИУГ на Западном Балкану активно је укључена и Агенција, која своје активности базира на стратегијским анализама стања илегалних миграција, анализи ризика и праћењу миграторних токова преко кварталних извештаја за Западни Балкан у оквиру Мреже за анализу ризика на Западном Балкану, *WBRAN – Western Balkans Risk Analysis Network* (Димитријевић, Весић, 2016). Подједнако важне су и активности фокусиране на закључивање посебних споразума са свим државама у региону. Током 2018. и 2019. године иницирани су и закључени, или су још увек у фази потписивања, статусни споразуми Агенције (Фронтекса) са државама Западног Балкана односно Србијом, Црном Гором, Северном Македонијом, Босном и Херцеговином и Албанијом. Будући статусни споразуми са трећим земљама омогућавају расподељивање тимова Агенције са извршним овлашћењима за подршку националним граничним службама у погледу управљања миграторним токовима, спречавања илегалних миграција и прекограничног криминала у граничним областима које са наслањају на спољне границе ЕУ. Преговори око споразума са Србијом и Северном Македонијом били су успорени због несагласности око обима имунитета од кривичне одговорности службеника и распоређених припадника Европске граничне страже у складу са националним законодавствима.

Примена европског система интегрисаног управљања границом у Републици Србији

Примена европског система ИУГ у Републици Србији започиње 2006. године, доношењем прве стратегије интегрисаног управљања границом, и наставља се постепеним усклађивањем у области контроле граница усвајањем друге стратегије у периоду

од 2012. до 2016. године.²⁴ Искуства примене обе стратегије указују на напредак у спровођењу европских стандарда контроле граница уз постојање изазова у области категоризације граничних прелаза и њиховог опремања, изградњи потребне инфраструктуре на граничним прелазима и недовољне координације између граничне полиције, царине и фитосанитарних служби.²⁵ Све то је праћено и спорим усклађивањем националног законског оквира са тадашњим динамичним променама у законодавству ЕУ. Генерално, ови изазови постају израженији након 2016. године и отварања поглавља 24 у оквиру преговора за приступање Републике Србије Европској унији. Од тада ИУГ постаје део процеса интензивног усклађивања са европским законодавством, предвиђен Акционим планом за преговоре по поглављу 24 – Слобода, безбедност и правда²⁶ и Националним планом за приступање ЕУ.²⁷

Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији 2017–2020. јесте стратешки документ Владе Републике Србије којим се прецизира и интензивира примена европског система ИУГ у новим околностима.²⁸ Она садржи механизме контроле границе Републике Србије коју спроводе националне граничне службе, а њени главни циљеви су: безбедност грађана, отклањање претњи за државну границу, заштита јавног поретка и безбедности Републике Србије као и заштита финансијских интереса и олакшавање међународне трговине. Основни принципи ефикасног управљања границом садржани у Стратегији потврђују основне циљеве европског система интегрисаног управљања границом као што су: 1) отвореност граница за трговину и слободно кретање људи и 2) затвореност граница за криминалне активности односно откривање и сузбијање илегалних миграција, свих облика кријум-

²⁴ Службени гласник Републике Србије, бр. 111 / 2012.

²⁵ Видети Шенген и спољне границе у Извештајима Европске комисије о напретку Србије у периоду 2012–2016, <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek>, доступан 5. 5. 2020.

²⁶ Видети тачку 4.1 Спољне границе и Шенгена, Акциони план за поглавље 24, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/akcioni_planovi/akcion_i_plan_pg_24.pdf, доступан 22. 8. 2019.

²⁷ Видети поглавље 3.24.4 Спољне границе и Шенген, Национални план за приступање ЕУ, http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/nraa/nraa_2018_2021.pdf, доступан 23. 8. 2019.

²⁸ Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2017.

чарења, организованог криминала и тероризама на самим границама. Општи циљ Стратегије је ефикасно спровођење ИУГ уз јачање сарадње на локалном, регионалном и националном нивоу, као и јачање административних, инфраструктурних и техничких капацитета свих граничних служби. Специфични циљеви су конкретизовани, разрађени и њихово спровођење је прецизирано роковима у акционом плану који је саставни део Стратегије.

Важан сегмент у имплементацији Стратегије представљају потписивање и имплементација посебног Секторског реформског уговора за интегрисано управљање границом као саставни део Финансијског споразума потписаног између Владе Републике Србије и ЕУ (Секторски реформски уговор, ИПА 2017). Односи се на додатну финансијску подршку примене европског система ИУГ за период 2017–2019. уз истовремену допуну и разраду активности и задатака из саме Стратегије и Акционог плана. У њему су формулисани показатељи који доводе до мерења напретка уз истицање недостатака и изазова које треба превазићи применом Стратегије. Усклађивање националног законског оквира са законодавством ЕУ био је први изазов који је довео до измене националног законодавства и усвајања Закона о граничној контроли,²⁹ Закона о странцима,³⁰ Закона о азилу и привременој заштити,³¹ Закона о царинској служби,³² уз доношење подзаконских аката који омогућавају ефикасну примену новог правног оквира.

Један од недостатака у примени претходних стратегија било је неадекватно функционисање Координационог тела као центра координације и руковођења у спровођењу задатака и активности унутар система ИУГ (Секторски реформски уговор, 2017: 29). Како би овај недостатак био отклоњен за спровођење, праћење и евалуацију остваривања циљева Стратегије и спровођење Акционог плана, укључујући и активности предвиђене Секторским реформским уговором, успостављен је координациони механизам коју чине Координационо тело, Оперативна група и регионалне подгрупе. Координационо тело је формирано Одлуком Владе Републике Србије и у његовом раду учествују представници свих

²⁹ Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018.

³⁰ Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018, 31/2019.

³¹ Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018.

³² Службени гласник Републике Србије, бр. 95/2018.

граничних служби који спроводе мере и активности из Стратегије и Акционог плана.³³ Састаје се два пута годишње и његов задатак је да прати спровођење Стратегије и Акционог плана, доноси смернице и препоруке и извештава Владу о свом раду. На годишњем нивоу врши ревизију Акционог плана и предлаже Влади измене и допуне активности за сваку наредну годину. На његовом челу налази се државни секретар Министарства унутрашњих послова. Оперативна група је задужена да спроводи смернице Координационог тела, да указује на изазове и тешкоће у спровођењу Стратегије и Акционог плана и предлаже доношење препорука којима се на оперативном нивоу спроводе циљеви Стратегије. Оперативна група је састављена од представника свих граничних агенција оперативног нивоа и састаје се четири пута годишње. Регионалне подгрупе се оснивају по потреби са циљем реализације мера и активности из Стратегије, као и препорука Координационог тела и Оперативне групе на регионалном и локалном нивоу. Овако успостављен координациони механизам је омогућио подизање нивоа оперативности, координације и спровођења активности предвиђених Стратегијом, интеракцијом и повезивањем рада граничних служби од централног до локалног нивоа. То је потврђено у поментом Извештају Европске комисије за 2019. годину, у којем се истиче да је „сарадња различитих служби на управљању границом (гранична полиција, царина, фитосанитарна и ветеринарска инспекција) добила замах успостављањем механизма за координацију интегрисаног управљања границом“. Оно што остаје као изазов и за нову Стратегију 2020–2024 јесте даље јачање административних, техничких и људских капацитета граничних служби, опремање и инфраструктурно уређење граничних прелаза посебно јачање ИТ мрежа и система за прикључивање и коришћење све бројнијих база података које се користе за размену података између граничних служби.

Закључак

Систем интегрисаног управљања спољним границама у Европској унији обухвата легислативно, нормативно и практично деловање државних институција на националном, регионалном и

³³ Службени гласник Републике Србије, бр. 114/2017, 81/2018 и 36/2019.

европском нивоу. Његово правно утемељење и специфичне фазе развоја приказани су анализом, еnumerацијом и повезивањем комплексног, одвојеног и расцепканог законодавства. Овај приступ је био неопходан за стварање шире слике и указивање на нормативно уобличавање ове области у примарном и секундарном праву ЕУ, као и за анализу примене система ИУГ у државама Западног Балкана и Републици Србији.

У основи ИУГ је отвореност граница за слободан проток људи и економских добара и затвореност граница за преношење криминалних активности на територијама држава чланица. У питању је модел, систем, начин сарадње, координације, комуникације и размене информација између националних граничних служби на спољним границама и међуагенцијске сарадње са суседним државама и државама кандидатима за ефикасније заједничко супротстављање претњама које изазивају илегалне миграције (посебно масивни прилив ирегуларних миграната) и тешки облици прекограничног криминала (трговина дрогом, кријумчарење људи, кријумчарење оружја и тероризам). Предности спровођења европског система ИУГ у државама чланицама ЕУ, државама Западног Балкана и у Републици Србији огледају се у примени професионалних стандарда граничне контроле, коришћењу савремене опреме и технологије на граничним прелазима и подизању нивоа сарадње и реаговања (надзор, контрола, координација, обука, заједничке акције, процене ризика) граничних и безбедносних служби, на појаве ризика и претњи по безбедност граница, држава и самих грађана.

И поред потешкоћа и изазова у примени система ИУГ у Републици Србији, евидентан је напредак у нормативно-институционалном усклађивању и унапређењу оперативне сарадње са државама чланицама ЕУ и суседним државама. Функционисање система ИУГ ће у Републици Србији бити актуелно и у будућности, имајући у виду ревизију и усвајање нове Стратегије за период од 2020. до 2024. године, као и даље усклађивање националне легислативе у складу са изменама у примарном и секундарном праву ЕУ на дугом путу приступања Републике Србије Европској унији.

Литература

1. Бановић, Н., Пурић, Н., Достић, С. (2009). Осврт на историјат, садашњост и перспективе развоја граничне полиције у Републици Србији. *Безбедност*. 51 (1–2): 89–104.
2. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – towards integrated management of the external borders of the member states of the European Union, *COM (2002) 233 final*.
3. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, *COM(2018) 0250 final*.
4. Council Regulation (EU) No 1053/2013 of 7 October 2013 establishing an evaluation and monitoring mechanism to verify the application of the Schengen acquis and repealing the Decision of the Executive Committee of 16 September 1998 setting up a Standing Committee on the evaluation and implementation of Schengen, *Official Journal L* 295.2013.
5. Димитријевић, Д., Весић, Д. (2016). Контрола спољних граница и приступање Србије Европској Унији. *Европско законодавство*, бр. 58: 164 – 178.
6. European Commission, Third Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the operationalisation of the European Border and Coast Guard, Brussels, *COM (2017) 219 final*.
7. Hobbing, P. (2006). Integrated border management at the EU level In: Balzacq, T. Carrera, S. (eds), *Security Versus Freedom: A Challenge for Europe Future*. Ashgate Publishing Ltd, Aldershot, UK pp. 157–181.
8. Лопандић, Д. (2008). Реформа Европске уније, Западни Балкан и Србија Закасна интеграција. <https://www.library.iien.bg.ac.rs/index.php/monog/article/download/497/450/>, доступан 10. 5. 2020.
9. Одлука о оснивању Координационог тела за граничне прелазе, Службени гласник Републике Србије, бр 114/2017, 81/2018 и 36/2019.
10. Pactical Handbook for Border Guards (Schengen Handbook), *C (2006) 5186 final*.

11. Peers, S. (2011). *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford University Press, Oxford UK.
12. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *Official Journal L* 105.2006.
13. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *Official Journal L* 77.2016
14. Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. *Official Journal L* 295.2019.
15. Regulation (EU) No 1168/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. *Official Journal L* 304. 2011.
16. Regulation (EU) No 1052/2013 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur), *Official Journal L* 295. 2013.
17. *Секторски реформски уговор*, енг. Sector Reforme Contract for Integrated Border Management, IPA 2016/39803.2/Serbia/SRC for IBM/Ref.ares (2017) 5182156-24. 10. 2017.
18. Стратегија интегрисаног управљања границом Републике Србије 2017–2020, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2017.
19. Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management, https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/MB_Decision/2019/MB_Decision_2_2019_adopting_a_Technical_and_Operational_Strategy_for_European_Integrated_Border_Management.pdf, доступан 20. 10. 2019.
20. Treaty of European Union, *Official Journal C* 191. 1992.
21. Treaty of European Union, *Official Journal C* 340. 1997.

22. Treaty of Lisabon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, *Official Journal C* 306. 2007.
23. *Упутство за интегрисано управљање границама у земљама западног Балкана*, (2004), Директорат Европске комисије за администрирање помоћи земљама западног Балкана (AIDCO), Женева.
24. Василков, З. (2017). Унутрашњи послови и правосуђе у примарном праву ЕУ – од Рима до Лисабона. *Безбедност* 59(2): 78–96.
25. *Закључци Савета ЕУ и интегрисаном управљању спољних граница ЕУ*, Council Conclusions on Integrated Border Management, 2768th Justice and Home Affairs Council meeting, Brussels, 4–5. 12. 2006.
26. *Закључци Савета ЕУ о Интегрисаном управљању спољним границама* doc.9000/18, eu-council-conclusions-eu-integrated-border-management-9000/18.
27. *Закон о азилу и привременој заштити*, Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018.
28. *Закон о граничној контроли*, Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018.
29. *Закон о странцима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018, 31/2019.
30. *Закон о царинској служби*, Службени гласник Републике Србије, бр. 95/2018.

Integrated Border Management in EU Law and Its Implementation in the Republic of Serbia

***Abstract:** The subject of research in this paper is the protection of the European Union's external borders by the establishment and implementation of The European integrated border management system. In addition to the implementation by the Member States, this system i.e., the adoption of the Union's (Schengen) acquis, is a priority for the candidate countries during accession negotiations. The process of negotiation for the accession of the Republic of Serbia to the European Union and the opening of Chapter 24, entitled Justice, Freedom, and Security, obliges the Republic of Serbia to accept and*

implement the European legislation into the national legal system within the field of border security and control. The emergence of the European system of integrated management of external borders is connected with the abolition of internal borders within Schengen integration and designed as a system of protection shaped by European Council guidelines, EU Council conclusions and EU secondary law, to become part of primary law after the adoption of the Lisbon Treaty. Its components and application have a significant impact on the permeability of borders for the flow of people and economic goods and the suppression of security threats at the external (EU) borders of member states, the borders of the Western Balkans and the Republic of Serbia.

Keywords: *integrated border management, Schengen area, freedom of movement of people and goods, border permeability, prevention of cross-border crime.*

Др Светлана РИСТОВИЋ
Криминалистичко-полицијски универзитет, Београд

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

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

Стратегија Европске уније за Западни Балкан и решавање безбедносних изазова у Републици Србији¹

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

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

Увод

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Приказ Стратегије ЕУ за Западни Балкан

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Сагледавање кључних безбедносних изазова у Републици Србији и реакције полиције

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

јачање административних, инфраструктурних и техничких капацитета свих граничних служби.

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

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

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

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

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

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

Уложени су велики напори у погледу техничке усклађености и унапређења укупне делотворности система за борбу против тероризма. Између осталог, донето је више нових или ажурираних законских и подзаконских аката,³ формирано је више заједничких тела и унапређена координација⁴ и повећан је буџет, као и број запослених у појединим државним органима и службама.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Закључак

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

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

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

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

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

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

Литература

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

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

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

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

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

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

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

Доц. др Милан МИЉКОВИЋ
Универзитет одбране Министарства одбране

ДОИ: 10.5937/bezbednost2003143M

УДК: 355.40:004.056.5(497.11) 327.84:004.62(497.11)

Прегледни научни рад

Примљен: 27. 7. 2020. године

Ревизија: 19. 10. 2020. године

Датум прихватања: 23. 11. 2020. године

Изазови у раду обавештајних служби у информатичком добу¹

Апстракт: Прикупљачки и аналитички рад савремених обавештајних служби налази се пред бројним изазовима јер окружење у којем службе делују карактерише потреба за брзим прикупљањем података, анализама и доношењем одлука готово у реалном времену. Када је у питању безбедносни рад, растућа зависност од модерне информационе технологије чини информациону структуру служби осетљивом и „рањивом“ на информационе нападе. У сфери извођења тајних операција актуелизована је употреба информационих операција.

Информациона технологија изменила је и однос између службе и корисника, увела могућност примене „pull“ архитектуре за достављање информација, што поред добрих страна доноси и поједине изазове. Обавештајне службе се због свега наведеног прилагођавају технолошким, организационим и културним променама које је донела информациона револуција.

У раду је учињен осврт на изазове у раду савремених обавештајних служби, пре свега с аспекта утицаја масовне примене савремене информационе технологије на оперативни и аналитички рад, као и на примену тајних акција у раду служби. Циљ рада је да укаже на бројне изазове које информациона револуција доноси савременим обавештајним службама. Компаративном анализом презентоване истраживачке грађе може се доћи до закључка да се службе сусрећу с новим задацима и начинима функционисања у свим својим активностима, што на крају намеће и осетљиво питање њихове реформе. Закључак до кога се дошло у овом раду

¹ milanmiljkovic04011@gmail.com

јесте да је реформа обавештајних служби у „информационом добу“ у сваком случају потребна, али да њена реализација не треба да буде револуционарна, него да се мора спроводити еволутивно.

Кључне речи: обавештајна служба, електронска обавештајна делатност, информациона револуција, обавештајно слепило, „pull“ архитектура обавештајне аналитике.

Увод

Традиционално, обавештајне службе су, у ужем смислу, специјализовани државни органи надлежни за прикупљање поверљивих података који су држави потребни за креирање и вођење државних политика, у циљу достизања националних интереса (Мијалковић, 2014: 6). С тим у вези, у обавештајној теорији опште је прихваћена теза да обавештајна служба представља један од кључних информационих канала којима се носиоци политичке власти информишу о приликама и променама у спољном окружењу, које су од значаја за националну безбедност и националне интересе (Бајагић, 2011: 349–370).

Знање на којем треба да почивају спољни односи нације и државе у рату и миру можемо назвати стратегијским обавештавањем. Ако је спољна политика „штит“ републике, онда је стратегијско обавештавање, како су наводили Шерман Кент и Волтер Липман, оно што поставља штит на право место и у право време (Sherman, 1949).

Обавештајна информација (*intelligence*) означава знање које је од „животне важности за национални опстанак, и које мора бити тачно, потпуно и благовремено да би представљало основ за акцију на спољном плану (Sherman, 1949: 69). Напред наведено упућује нас на закључак да је суштина рада обавештајних служби долазак до тачних, истинитих, проверених и правовремених података, односно да кредибилитет обавештајних служби у суштини лежи у њиховој способности да одвоје тачне информације од лажних информација, дезинформација или обмана.

С друге стране, масовна примена савремене информационе технологије, која је модерно друштво увела у „информационо доба“, донела је многе изазове у раду обавештајним службама, у скоро свим аспектима њиховог рада. Надлежности обавештајних служби и њихове сфере интересовања постале су много веће, јер

су захтеви корисника много обимнији и динамичнији. С друге стране, финансијска и буџетска ограничења, осим када су у питању службе најбогатијих држава, умањују могућности за значајније повећање капацитета, а тиме и прикупљачких и аналитичких способности служби.

Због тога, изазови у раду савремених обавештајних служби, поготово њене обавештајне делатности, крајем друге деценије XXI века постају једна од важних тема научне и стручне јавности у свим државама зависним од информационо-комуникационих технологија.

Изазови у примени садржаја и метода рада обавештајних служби

Обавештајне службе су државне институције које делују у циљу реализације стратешких националних интереса. Теорија нас учи да се обавештајне службе, у име заштите спољне и унутрашње безбедности, ангажују на реализацији обавештајног и контраобавештајног рада и субверзивних дејстава (тајних операција), као посебних облика њиховог рада. Посебни циљеви ових активности јесу: 1) прикупљање противничких тајних података, 2) заштита сопствених тајних података и операција, као и супротстављање шпијунажи, и 3) тајни утицај на стране ентитете.

Обавештајним радом, прикупљањем, обрадом и достављањем информација политичком руководству, обавештајне службе извршавају своју информативну функцију. Обавештајно (са)знање је знање које је прикупљено путем обавештајних и безбедносних метода. Такође, према значају, квантитету и квалитету може се разликовати више нивоа обавештајног сазнања: обавештајна индиција, обавештајни податак и обавештајна информација (Мијалковић, 2015: 6).

Контраобавештајни и субверзивни рад представљају сродне активности које служба спроводи против виталних интереса противника, с циљем заштите унутрашње и спољне безбедности, чиме реализује своју превентивно-безбедносну и спољнополитичку функцију (Миљковић, 2016: 37–38).

Када је у питању обавештајни рад, може се рећи да обавештајне службе темеље своју моћ на монополу информација кроз тајност процеса генерисања обавештајних продуката и кроз огра-

ниченост корисника тих продуката (Дураковић, 2011: 258). Тајност иначе представља једно од основних обележја рада обавештајних служби. Основна преокупација оних који учествују у овој активности је, како раније тако и данас, да се она успешно изведе и да не буде доступна сазнању других, посебно широј јавности (Савић et al, 2002: 6). Међутим, у савременом добу очување тајни је све теже из политичких и техничких разлога. Све су већи захтеви за транспарентношћу активности свих државних институција, посебно обавештајно-безбедносног сектора.

Такође, све шира примена информационо-комуникационе технологије у савременом обавештајном раду, на пример за пренос података, доноси повећан ризик од рањивости система које користе обавештајне службе и повећану могућност за „отицање обавештајних података“.

У ширем смислу, обавештајна делатност се спроводи кроз циклус који се састоји од неколико фаза: 1) утврђивање обавештајних потреба, 2) планирање и организовање обавештајног истраживања (избор метода и поступака), 3) прикупљање обавештајних података, 4) обрада, анализирање, интерпретација и обједињавање обавештајних података, 5) израда завршних обавештајних докумената и 6) уступање завршних обавештајних докумената крајњим корисницима.

Познаваоци „обавештајног циклуса“ знају да први корак у том ланцу, тј. „утврђивање обавештајних потреба“, руководство обавештајних служби дефинише у комуникацији са политичким руководством земље, односно да он представља списак задатака које им примарни корисници задају. У данашње време транзиције малих земаља, када њихове владе воде политику којом испуњавају стриктне захтеве међународних организација, обавештајне службе су стављене у својеврсни „вакуум“, јер званично руководство земаља у транзицији у неким случајевима спроводи директиве које долазе „споља“, без анализе да ли су оне у складу са националним интересима.

Окружење у којем савремене обавештајне службе делују карактерише потреба за брзим прикупљањем података, анализама и доношењем одлука готово у реалном времену. Због тога је информационо-комуникационо знање постало један од главних услова за напредовање и када је у питању обавештајну делатност,

јер је рад савремених обавештајних служби све више комплексан, опасан, контроверзан и осетљив на рокове.

Када се разматрају следеће фазе обавештајног циклуса, може се рећи да у модерном времену службе користе разне методе за прикупљање обавештајних података. Променљива природа обавештајних „мета“, као и неусклађеност између повећаних захтева корисника за информацијама и капацитета обавештајних служби и њихових средстава за прикупљање, захтевају вишенаменски, интегрисани систем за прикупљање. Свака од дисциплина за прикупљање обавештајних података: људски обавештајни рад (*human intelligence – HUMINT*), сигнални обавештајни рад (*signals intelligence – SIGINT*), отворени извори (*open source intelligence – OSINT*), сајбер обавештајни рад или *computer network exploitation* и друге методе, наставиће да играју важну улогу, мада ће се њихова релативна важност мењати с временом и ситуацијом (Director of National Intelligence, 2008: 12).

Изазови савременог оперативног рада

Ставови из америчког обавештајног доктринарног документа *Vision 2015* указују нам на изазове савременог обавештајно-оперативног рада који су везани за чињеницу да операције обавештајних служби постају све условљеније подацима које је тешко и опасно прикупити. Употреба оперативаца повезана је са највећим обавештајним ризиком, не само по безбедност самих оперативаца, него и услед опасности да буду компромитовани и изманипулисани, или пак да се сама њихова делатност употреби у политичке сврхе за дискредитовање саме обавештајне службе или политичког руководства одговарајуће земље. Оперативци се данас користе не само за прикупљање информација, него за сасвим различите акције које укључују утицај на доношење одлука релевантних предмета праћења и обавештајног интересовања. С друге стране, од престанка Хладног рата често се провлачи питање због чега сада, у ери високософистициране технологије, велике службе још користе агенте шпијуне. Прави одговор је да се ниједан добар обавештајно-безбедносни систем не темељи само на једном начину прикупљања података, као и да је људски извор (агент) незаменљив и валидан извор који заједно са техничким изворима у прикупљању обавештајних података представља јединство (Савић, 2007:147).

Коришћење легалних могућности за спровођење обавештајних активности постало је актуелно упоредо са решавањем наведених потешкоћа савременог обавештајно-оперативног рада. Коришћење легалних могућности за обавештајни рад у савременим условима постаје један од најважнијих метода обавештајне делатности, јер су и могућности за отворени наступ обавештајних институција све веће. Савремене обавештајне службе вешто и успешно користе све могућности да дођу до жељених и потребних података од обавештајног значаја. С обзиром на све веће могућности примене „легалног метода“ у спровођењу обавештајне делатности, и носиоци такве делатности су изузетно бројни и разноврсни. (Милошевић, 2001: 97–98).

Изазови савременог аналитичког рада

Када се анализира рад савремених обавештајних служби, не може се пренебрегнути чињеница да се, за разлику од ранијих периода развоја људског друштва, када су се доносиоци одлука суочавали с проблемом недостатка информација, данашњи доносиоци одлука сусрећу с превише информација (Петковић, 2009: 107). Другим речима, у савременим друштвеним околностима, у којима постоји толико извора информација на „сваком углу“, главни проблем није недостатак информације, него „засипање информацијама“ од којих обичан грађанин или привредни субјект једноставно не може више ништа да види. Засипањем информацијама постиже се ентропијски ефект у самом процесу обавештавања, тј. долази до „обавештајног слепила“ (Фатић, 2008: 17). Стога обавештајне службе имају све више посла, јер само с компетентним и стручним кадром, одговарајућом организацијом и селекцијом јавно доступних информација могу да понуде клијентима релативно целовиту обавештајну слику о предмету њиховог интересовања, без потребе да се клијент бави примањем велике количине информација чија поузданост није проверена.

Један од задатака савремених обавештајних служби током сукоба и ратова у савременом информационом добу јесте да обезбеде сопствену *информациону самосталност*, односно независност од иностраних информационих ресурса. У том смислу, *информациона зависност* је неопходност државних и недржавних актера да своје информационе потребе задовољавају „увозом“, јер то

није могуће из националних информационих ресурса. Реч је о озбиљном проблему, поготово у рату, када често наступа *информациона криза* – није могуће задовољити основне информационе потребе (чак ни из иностранства), или постоји много контрадикторних информација које долазе из страних извора (Мијалковић, 2010).

Способност прикупљања информација, њихове обраде и употребе врло је сложено питање и захтева коришћење посебних знања, као и висок степен познавања различитих специјалности. Круцијална знања и специјалности требало би да интегрише обавештајна делатност и зато савремена обавештајна делатност треба да буде један од најважнијих инструмената одговора на низ данашњих дилема са информацијама (прикупљање, селекција, обрада, интеграција, употреба итд.). Управо је задатак и изазов за савремене обавештајне службе, поготово за њихов аналитички део, да те информације претворе у „знање“ које може олакшати доношење одлука, као и да на основу таквог „знања“ доносе одређене закључке, процене и пројекције будућих кретања (Петковић, 2009: 109).

У вези с тим је важно напоменути да бирократски механизам генерисања обавештајних продуката неће ускоро бити довољан да парира мрежном начину стварања информација односно генерисања знања. Током Хладног рата, обавештајни експерти су оценили да су „информације и технологије“ које су тада поседовале обавештајне службе биле супериорније него оне које су постојале у „спољном свету“. Данас, како наводе Брус Д. Беркович (Bruce D. Berkowitz) и Алан Е. Гудман (Allan E. Goodman), у информационом добу и добу информационе технологије ова процена је „патетично погрешна“ (Berkowitz et al, 2000: 81). Данас приватни сектор у највећем броју случајева има технологију која је напреднија него она коју користе владине институције, и због тога је много бољи и бржи у изради продуката и њиховом достављању крајњим корисницима. У неким областима (нпр. стање економије у некој страниој земљи и сл.) приватни сектор може имати и боље информације него владине институције.

Знање као ресурс није потрошиво, напротив, то је једини ресурс који се увећава и квалитетом обогаћује са сваким додатним коришћењем. С друге стране, како је знање најоскуднији ресурс, оно тражи кооперацију с другим знањем и повезивање ради сине-

ргије и економичности целог процеса. То доводи до стварања „мреже мрежа“, нарочито у сфери обавештајно-безбедносних служби, која се темељи искључиво на моћи знања. Зато се обавештајне службе почињу понашати попут глобалних корпорација које следе националне циљеве кроз обликовање конкурентских претњи и тражење партнера.

Преиспитивање тајних операција

Преиспитивање тајних операција као релевантног средства у спровођењу спољне политике и националних безбедносних приоритета постало је актуелно у савременом добу, поготово после периода Хладног рата. Иначе, тајне акције се у домаћој безбедносној теорији називају субверзивним делатностима и одређују као скуп делатности којима се подрива (дестабилизује) држава и доводи до промене њеног устројства, односно друштвено-политичког и уставног поретка, или бар владе. Домаћи аутори наводе да су облици субверзивног деловања веома разноврсни, од деструктивног психолошко-пропагандног деловања, преко вршења отмица, атентата, диверзија, до изазивања војне интервенције и економског покоравања читавих нација (Мијалковић, 2011: 76). Тајне операције у новој ери у већини случајева биће другачије природе него тајне акције у периоду Хладног рата. У модерној ери улога тајних акција биће да се боре против изазова и претњи као што су пролиферација нуклеарног наоружања, глобални организовани криминал, информационо ратовање и отворено непријатељство страних влада. Први предлог једног од америчких експерата, професора Дајане Снајдер (Diane Snyder) и Захарија Потера (Zachary Potter) још крајем деведесетих година био је да се повећа инвестирање Директората за операције ЦИА ради остварења и обезбеђења глобалног присуства оперативаца (HUMINT) на терену (Snyder, 96). Сматрали су још тада да је адекватно глобално присуство пресудно за извођење тајних операција из неколико разлога. У више случајева, оперативци су на терену и у позицији су да утичу на перцепцију важних страних представника, као и да обезбеде најзначајније информације за тајне операције. У модерно време, где су пролиферација нуклеарног наоружања, шверцовање наркотика и тероризам неке од најзначајнијих безбедносних претњи, прикупљање података техничким средствима неће омогућити адекватну

подршку тајним акцијама. Инфилтрирање у терористичке организације и глобални криминал јесте веома тежак и дуготрајан процес. Глобално присуство прикривених агената може обезбедити критичне информације и у многим кризним регионима значајно утицати на токове догађаја попут „Арапског пролећа“ и других.

Када је у питању примена тајних операција у савременом информационом добу, треба напоменути да је на измену природе тајних операција утицала и доктрина меке моћи (*soft power*). Она пропагира коришћење јавне дипломатије, медија, невладиних организација и ПР агенција за навођење јавности у страним државама да врше притисак на своје вође и провоцирају доношење одлука на властиту штету. Прецизније речено, оно што су некад обавештајне службе звале тајним операцијама меког типа (пропаганда), сада је легализовано применом ПР агенција и других метода, што је олакшало рад обавештајних служби и део њихових активности пренело на медијске куће. Задржана је координација тих активности кроз учешће у разним највишим државним телима (попут координационих тела, бироа за „стратегичку комуникацију“ и сл.).

Информатичка технологија, нарочито интернет, олакшала је утицај спољних група на стабилност, унутрашња дешавања и активности разних група унутар држава. У контраобавештајном раду, службе морају својом организацијом и мрежом омогућити адекватан одговор на изазове медијских и информационих операција које спроводе стране обавештајне службе. Онај ко спроводи одбрамбене медијске и информационе операције, мора да обезбеди комуникацијски канал преко којег се у датом тренутку могу пласирати одређени медијски садржај или порука за циљне групе. У том смислу, комуникацијски канали морају бити унапред обезбеђени и за услове информационе блокаде.

Аргументи „за и против“ нове парадигме у обавештајној делатности

Информациона револуција утицала је на функционисање свих државних институција укључујући и обавештајне агенције. Остварила је утицај на сваку фазу обавештајног циклуса и донела нове организационе и културне промене у обавештајној делатности (Berkowitz, 1997: 109–111). Бројни предлози за реформу и реорганизовање обавештајне заједнице указују на потребу преласка са

хијерархијског, уско усмереног и нефлексибилног система, на нови систем. Предлаже се да нови обавештајни модел искористи предности расположиве информационе технологије и информација из јавних извора, да се примене нова аналитичка средства и превазиђу проблеми „презасићености информацијама“ ради достизања флексибилности система и обезбеђивања квалитетних анализа и правовремених индикатора „раног упозорења“ (Liagroulos, 2006: 7).

Информациона технологија допринела је променама на пољу децентрализације, унутрашње структуре система и бољег умрежавања (Berkowitz et al., 2000: 81). Електронско достављање информација заменило је стару *push* архитектуру (где је аналитичар из мноштва података и информација сам селектовао и слао информацију за коју је проценио да је кориснику потребна) *pull* архитектуром, где корисник сам из мноштва података узима информацију за коју мисли да му је потребна (Sharfman, 1996: 201–203).

Осим наведеног, информациона револуција је донела многе проблеме и изазове за обавештајне службе. Растућа зависност од модерне информационе технологије чини информациону структуру осетљивом и „рањивом“ на информационе нападе. Обавештајне агенције значајно зависе од комерцијалне информационе технологије. Није само проблем у томе да владине институције имају проблем руковања са превише информација, због чега су се за помоћ обратиле комерцијалном сектору, него и то да у много случајева (као што је приступ сателитским снимцима), иста информација може бити доступна различитим корисницима.

Слободан проток високе технологије са ознаком тајности и доступност експертиза приватном сектору, као и коришћење комерцијалне технологије од стране обавештајних служби, избрисало је границе у коришћењу обавештајних информација за комерцијалне потребе и потребе националне безбедности (Rathmell, 2002: 98). Чињеница да су владе изгубиле монопол у области информационе технологије значи да оне не могу да контролишу темпо технолошког развоја у комерцијалном сектору, због чега софистицирана информациона технологија може бити дистрибуирана било коме. Осим тога, обавештајне агенције нису више једине институције које обезбеђују информације државном врху, због чега

морају да се надмећу са академским институцијама, *think-tanks* и приватним организацијама.

Промене настале са информационом револуцијом имају за последицу промене у организацији и култури рада обавештајних заједница. Обавештајне заједнице из доба Хладног рата наследиле су све карактеристике гломазне веберовске (централне) бирократије (Herman, 1999: 324). Оне су имале високу хијерархију, биле устројене по строгим правилима комуницирања и окружене „велом тајни“. У периоду након Хладног рата овај модел се показао као нефлексибилан и неефикасан. Информационе и комуникационе технологије захтевају примену равније, умрежене структуре и структуре формиране по специфичним задацима. Мрежа „хоризонталних експерата и знања“ потискује постојећу досадашњу структуру која је пропагирала расцепкану организацију, вертикалну интеграцију и класификацију (Rathmell, 2002: 91–99).

„Приватизација обавештајног рада“, односно додељивање једног дела обавештајног процеса приватном сектору, следећа је област критике. Коришћење спољних капацитета (*outsourcing*) за вршење споредних (*non-core*) функција (груписање и селекција сирових података) вероватно ће обавештајним аналитичарима омогућити да више времена потроше на своје главне послове – анализу, процену и израду информација (Lahneman, 2003: 573–593). Осим тога, OSINT подаци и информације које обезбеђује приватни сектор варирају у квалитету и тачности. Они су често производ комерцијалног погледа на ствари, и због тога се неретко фокусирају на аспекте који су више ефемерне (пролазне) него фундаменталне природе (Dupont, 2003: 28).

Обавештајне заједнице и пословне корпорације имају сличности у начину функционисања, али и значајне разлике. Вилијам Ланеман (William Lahneman) идентификује две критичне. Прво, основни циљ корпорација јесте да остваре и максимизују профит, док обавештајне агенције теже да максимизују перформансе за идентификовање претњи, давање раног упозорења, итд. Због тога корпорације могу усвојити и политику која прихвата одређени проценат губитака, што је за обавештајну заједницу неприхватљиво. Обавештајне заједнице покушавају да избегну „грешке“ у својим обавештајним информацијама, зато што свака грешка може довести до пропуста у проценама и активностима, а то није прих-

ватљиво. Друго, пословна корпорација има опцију да напусти тржиште на којем је постала неконкурентна и уђе на друго тржиште на којем може постићи већи профит. То такође не важи за обавештајне агенције. Не постоји агенција која може просто занемарити неко од питања које је важно за националну безбедност и фокусирати се на друго само зато што је производња обавештајних информација за другу област националне безбедности много лакша и продуктивнија (Lahneman, 2003: 575–576).

С друге стране, подаци које продукује приватни сектор доступни су скоро свакоме, због чега су повећане потенцијалне претње националној безбедности, поготово ако се има у виду да комерцијални сателитски снимци могу бити доступни бројним актерима, укључујући и терористичке групе (Dupont, 2006: 27). Због тога је могуће да мање технички развијене земље или терористичке групе, које нису на потребном нивоу техничког развоја, направе „технолошке пречице“ и добију потребне податке из отворених и комерцијалних извора. Коначно, корисници обавештајних продуката, креатори политике, обично желе да добију податке који нису доступни у медијима и другим њиховим јавним изворима. Они желе информације добијене од људских извора (HUMINT) или тајним електронским надзором (SIGINT) над комуникацијама (Hulnick, 2002: 573).

Политизација обавештајних процена је следећи проблем с којим се сусрећу многе службе. Обавештајна анализа мора узети у обзир потребе креатора политике да би њени производи уопште били релевантни и корисни. Може се рећи да постоји „танка линија“ разграничења између тога да обавештајна агенција буде у својим извештајима релевантна или да даје потпуну подршку вођењу државне политике. Када обавештајна аналитика заузме једну природну дистанцу према текућој политици (доставља независне и објективне извештаје), политички руководиоци често игноришу обавештајне информације. С друге стране, када аналитика доставља нетачне обавештајне процене с циљем подршке актуелне политике, обавештајне службе не само да нарушавају свој кредибилитет него и политику националне безбедности. Ниједне реформе, ма колико биле дубоке, не могу да одстране опасност од овог парадокса. За разлику од традиционалног модела, који је ограничавао контакт и интеракцију између аналитичара и корисника обаве-

штајних информација ради обезбеђивања објективности и избегавања политизације, алтернативни модел има циљ да приближи аналитичара кориснику, што ће допринети флексибилности у том процесу. Реформатори, аналитичари и политичари треба да буду свесни тог ограничења и да балансирају између флексибилности и политизације (Liagoroulos, 2006: 13).

Следеће питање које се намеће у разматрању да ли применити нов начин рада обавештајних служби јесу улога и значај информационе технологије. С тим у вези, сматра се да је информациона технологија само алатка, односно стоји закључак да важност информационе технологије не треба да буде прецењена. Технологија је значајно утицала на обавештајну делатност увођењем нових прикупљачких дисциплина (*Signal Intelligence – SIGINT*; *Imagery Intelligence – IMINT*), али није променила суштину и природу обавештајног рада. Технологија представља моћно оруђе и средство које нам помаже да се сазнају нечије тајне и продре до нечега што је сакривено, али такође и знатно компликује обавештајну праксу огромним повећањем количине доступних информација и утиче на повећање примена безбедносних мера, имајући у обзир повећану зависност савремене обавештајне делатности од савремене технике. Технологија ће остати значајан покретач многих промена, али не и једини (Wark, 2003: 3–4).

Поред технологије, потребне су и воља и спремност да се прихвате нове оперативне и организационе промене које захтевају бољу координацију. На пример, донедавно је због техничких ограничења било тешко замислити брзу размену обавештајних података између агенција. Иако данас та техничка ограничења не постоје, постоји схватање о власништву над подацима у агенцијама. Израда квалитетне обавештајне анализе коришћењем свих расположивих извора није само техничко питање него и питање обавештајне културе и политике.

Сличности и разлике обавештајног и пословног сектора такође су питање које се разматра при анализи могућег новог модела рада служби. С тим у вези, не може се игнорисати чињеница да се одређене лекције из пословног сектора могу применити на обавештајни сектор (виртуелна корпорација, модели размене информација, хоризонтална структура и управљање знањем), али такође постоје знатне разлике између две

заједнице (Waltz, 2003). Као што је раније наведено, пословни сектор дефинише трошкове и профит на другачији начин него обавештајни сектор и обавештајна заједница не може просто пренети своје надлежности с једне на другу „профитабилну област“. У пословном сектору информација слободно кружи кроз мрежу. С друге стране, обавештајне мреже се често уништавају, информација тече са честим прекидима, а сензори често бивају обманути.

Аутсорсинг (*outsourcing*) обавештајног рада, тј. поверавање дела обавештајног процеса приватном сектору, следеће је питање за које се сматра да има предности и мане. Обавештајне OSINT информације добијене од приватног сектора ублажавају презасићеност информацијама и обезбеђују правовремене податке. С друге стране, квалитет тих информација може варирати. Приватни сектор може бити несвестан (због разлога националне безбедности) или у немогућности да схвати које су обавештајне информације потребне политичком руководству. Такође, приватни сектор се концентрише на израду краткорочних анализа, а не дугорочних процена. У складу с наведеним, оцењује се да су OSINT информације избрисале монопол обавештајних агенција над „индустријом знања“. Да ли ће ова врста антагонизма донети користи обавештајним агенцијама, или ће агенције морати да се боре да задрже досадашњи статус, тешко је за сада закључити (Liaropoulos, 2006: 15).

Однос аналитичара и корисника у модерним обавештајним службама такође је важно питање. Данас политички руководиоци имају могућност да путем савремене технологије приступе истим сировим обавештајним подацима и готовим обавештајним производима као и обавештајни аналитичари, што оставља значајне последице на савремене односе аналитичара и корисника. Нова *pull* архитектура требало би, по оцени теоретичара, да унапреди способност корисника да препозна потребан материјал и шире сагледа поједине области интересовања. У овом процесу, доносиоци одлука по инерцији теже да прескоче обавештајне менаџере средњег нивоа и сами приступе бази података или директно контактирају са специјалистима одређене области. Ове тенденције иду у прилог развоју плиће и равније обавештајне хијерархије. Један од великих ризика наведене *pull* архитектуре јесте да сам корисник, због могућности директног приступа бази података, преузме уло-

гу аналитичара због тренутног незадовољства радом службе, охолости, недостатка времена или неког другог разлога (Dupont, 2003: 24).

Закључак

Информатичка револуција је вероватно најзначајнији нови фактор који утиче на управљање и рад савремених обавештајних служби.

У сфери аналитике измењени су радни односи између појединих аналитичара и аналитичких група унутар обавештајних служби, јер је технолошки напредак ојачао хоризонталну комуникацију и омогућио децентрализацију; тако су, на пример компјутерско „прекопавање“ података (енг. *data mining*) и друге аутоматизоване технике прикупљања постале кључне у филтрирању и чувању информација. Омогућена је приватизација процене кроз бројне фирме које нуде експертизу за анализу глобалних ризика, а њихови производи и услуге су често супериорнији од оних које нуде владине обавештајне организације.

Обавештајне службе добиле су нове надлежности на пољу „информационе безбедности“, имајући у виду да се многе активности прикупљања, анализирања, обраде и достављања података врше у информатичкој сфери, односно путем савремених компјутерских и ИКТ технологија.

У сфери извођења тајних операција, извођење психолошко-пропагандних активности увек је било један од најпримењенијих облика деловања, који је са информатизацијом друштва, масовном применом информационе технологије, повећањем броја медијских компанија и глобалним досегом интернета, додатно добило на значају.

Ова дешавања захтевају значајне промене у руковођењу и спровођењу обавештајног рада. На пример, један од нових изазова јесте исправно одлучивање у којим областима се поуздати у отворене изворе и постојеће методе прикупљања, а у којим развити нове могућности. Други обухвата развој нових метода за размену и заштиту података које би пратиле повећану сарадњу међу обавештајним агенцијама. С друге стране, процењује се да информатичка револуција неће решити проблеме с којима се суочавају обавештајне службе.

Може се закључити да још није дошло до промене парадигме обавештајног рада. Обавештајне заједнице су тек почеле да се прилагођавају технолошким, организационим и културним променама које је донела информациона револуција. Укратко, обавештајна делатност се налази у фази транзиције, али је сувише рано да се закључи да ли ће транзиција резултирати револуцијом, или ће то бити само еволутивни процес. Нова технолошка средства додата су у пакет аналитичких алата и нови организациони концепти су примењени у оквиру обавештајног процеса, али је обавештајна вештина и даље остала у својој суштини иста.

Сваки покушај да се изврши реформа обавештајних заједница применом револуционарног модела треба пажљиво размотрити с више аспеката. Информациона револуција је променила начин на који се информација користи. Стара демаркациона линија између обавештајне информације и информације, корисника и аналитичара, информације од важности за националну безбедност од информације важне за приватног корисника или компаније више није тако јасна. Сваки покушај да се реформишу обавештајне службе мора да крене од сагледавања целине проблема, користећи холистички приступ, а не само предности које пружају информационе и комуникационе технологије. Одлука да се реформишу обавештајне службе у сваком случају је револуционарна, али њена реализација мора се спроводити еволутивно, постепено.

Литература

1. Бајагић, М. (2011). Обавештајна активност у систему политичке власти, *Политичка ревија*, број 2/2011, вол 28. <http://www.ips.ac.rs/publications/obavestajna-aktivnost-usistemu-politicke-vlasti/>. доступан 15.06.2020.
2. Berkowitz, B. (1997). Information Technology and Intelligence Reform, *Orbis*.
3. *Vision 2015*. (2008). A Globally networked and Integrated Intelligence Enterprise, Director of National Intelligence, Washington DC.
4. Berkowitz, B., Goodman A. (2000). *Best Truth: Intelligence in the information Age*, Yale University Press.
5. Dupont, A. (2003). *Intelligence for the Twenty-First Century*, Intelligence and National Security, No. 18.

6. Дураковић, А. (2011). Улога академске заједнице у цивилном надзору над радом обавјештајно сигурносне службе, *Анали правног факултета универзитета у Зеници*, мај 2011, број 7. http://prf.unze.ba/Docs/Anali/godina_4_broj_7/18%20Durakovic.pdf. доступан 15.06.2020.
7. Фатић, А. (2008). Модалитети обавештајног рада, *Ревуја за безбедност*, Центар за безбедносне студије, Београд, број 3/2008.
8. Herbert, S. (1998). *Information 101: It's Not What You Know, It's How You Know It*, *The Journal for Quality and Participation*, July / August.
9. Herman, M. (1999). *Intelligence, Power in Peace and War*, Cambridge University Press.
10. Hulnick, A. (2002). *The Downside of Open Source Intelligence*, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Volume 15, Issue 4.
11. Yannuzzi, R. (2000). In-Q-Tel: A New Partnership Between the CIA and the Private Sector, *Defence Intelligence Journal*, No 9. <https://www.cia.gov/library/publications/intelligencehistory/in-q-tel>. доступан 15.06.2020.
12. *Joint Vision 2020* (2000). America's Military - Preparing for Tomorrow, U.S. Government Printing Office in June 2000. Chairman of the Joint Chiefs of Staff; Strategy Division, Directorate for Strategic Plans and Policy (J-5), Joint Staff), <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a526044.pdf>. доступан 22.05.2020.
13. Lahneman, W. (2003). *Outsourcing the IC's Stovepipes*, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, No16. https://www.researchgate.net/publication/233199529_Outourcing_the_IC's_Stovepipes. доступан 22.05.2020.
14. Мијалковић, С. (2010). *Корелација информационе и националне безбедности*, *Ziteh 2010*, ИТ Вештак, Београд. http://www.itvestak.org.rs/ziteh10/zbornik_radova/Mijalkovic,Korelacijainformacioneinacionalne.pdf. доступан 23.05.2020.
15. Мијалковић, С. (2011). Обавештајно-безбедносне службе и национална безбедност. *Безбедност* 53(1): 74-92.
16. Мијалковић, С. (2014). Sex-espionage as a method of intelligence and security agencies. *Безбедност* 56(1): 5-22.

17. Мијалковић, С. (2015). Trash Intelligence као метод обавештајно-безбедносног рада. *Безбедност* 57(1): 5-31.
18. Милошевић, М. (2001). *Систем државне безбедности*, Полицијска академија, Београд.
19. Миљковић, М. (2016). *Посебност информационих операција у раду савремених обавештајних служби*, Факултет безбедности, Београд.
20. Potter, Z. (1996). Covert Action: the Delicate Balance, in *Intelligence Reform in the Post Cold War Era: WWS 401A*, 12/13/96. <https://fas.org/irp/eprint/snyder/covertaction.htm>.
доступан 15.06.2020.
21. Rathmell, A. (2002). Towards Postmodern Intelligence, *Intelligence and National Security*, Volume 17, Number 3.
22. Sharfman, P. (1996). *Intelligence Analysis in an Age of Electronic Dissemination*, London: Frank Cass.
23. Sherman, K. (1949) *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press.
24. Петковић, Т. (2009). *Пословна шпијунажа и економско ратовање*, Protexi Group System, Нови Сад.
25. Савић, А. (2007). *Национална безбедност*, Полицијска академија, Београд.
26. Савић, А., Делић, М., и Бајагић М., (2002). *Безбедност света од тајности до јавности*, Институт безбедности, ВШУП, Полицијска академија, Београд.
27. Савремени изазови за обавештајну заједницу, DCAF BACK-GROUNDER <http://www.dcaf.ch/SeriesCollections/DCAF-Backgrounders>, /bg_intelligence_challenges_bcs.pdf. доступан 15.06.2020.
28. Wark, W. (2003). Introduction: Learning to Live With Intelligence, *Intelligence and National Security*, Volume 18, Issue 4.
29. Waltz, E. (2003). *Knowledge Management in the Intelligence Enterprise*, Boston: Artech House.

Challenges in the work of intelligence services in the information age

Abstract: The collection and analytical work of modern intelligence services faces numerous challenges because the environment in

which the services operate is characterized by the need for rapid data collection, analysis and decision-making, almost in real time. When we consider security work, the growing dependence on modern information technology makes the information structure of services sensitive and "vulnerable" to information attacks. Also, the application of information operations as a form of performing secret actions has been updated.

Information technology has also changed the relationship between the service and users, introduced the possibility of applying the "pull" architecture for obtaining information, which, in addition to the good sides, also brings certain challenges. Due to all the above, the intelligence services are adapting to the technological, organizational and cultural changes brought about by the information revolution.

The paper reviews the challenges in the work of modern intelligence services, primarily from the aspect of the impact of mass application of modern information technology on operational and analytical work, as well as the application of secret actions in the work of services. The aim of this paper is to point out the numerous challenges that the information revolution brings to modern intelligence services. A comparative analysis of the presented research material leads to the conclusion that the services encounter new tasks and ways of functioning in all their activities, which ultimately raises the sensitive issue of their reform. The conclusion reached in this paper is that the reform of intelligence services in the "information age" is in any case necessary, but that its implementation should not be revolutionary, but must be carried out evolutionarily.

Keywords: *intelligence service, electronic intelligence, information revolution, intelligence blindness, intelligence analytics „pull“ architecture.*

Драгана СПАСИЋ*, асистент
Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу

ДОИ: 10.5937/bezbednost2003162S
УДК: 001.891:351.74(497.11) 343.85 343.98

Прегледни научни рад

Примљен: 12. 5. 2020. године

Ревизија: 16. 10. 2020. године

Датум прихватања: 23. 11. 2020. године

Рад полиције заснован на доказима

***Апстракт.** Концепт рада полиције заснован на доказима (evidence-based policing) јесте релативно нов приступ обављању полицијске делатности који већ више од две деценије окупира пажњу научне и стручне јавности, а део је једног ширег покрета, који се темељи на појму „пракса заснована на доказима“. Широм света основана су удружења с циљем унапређења идеје о полицији заснованој на доказима, која вредно раде на спровођењу и ширењу резултата истраживања из области полиције. Интенција академске и стручне заједнице је стварање базе знања која ће полицији помоћи приликом доношења одлука у вези са применом појединих стратегија и тактика, ради остварења жељеног циља. Упркос тренутној актуелности ове проблематике, спроведено истраживање показало је да велики број полицијских службеника и полицијских едукатора са ових простора није чуо за рад полиције заснован на доказима. Истраживање је такође показало да се већина испитаника о најновијим темама и трендовима у области полиције информисе из часописа Безбедност. Стога, аутор у раду настоји да пружи сажет али свеобухватан приказ новог концепта. Да би то било могуће, најпре је дат кратак осврт на појам медицине засноване на доказима и зачетке идеје о раду полиције заснованом на доказима. Други део рада посвећен је дефинисању појма рада полиције заснованог на доказима и ближе одређењу појма доказа у овом контексту. На крају је дат приказ Шермановог (Sherman) модела, који представља предложени оквир инкорпорисања овог концепта у процес одлучивања у полицији.*

* dspasic@jura.kg.ac.rs

Кључне речи: рад полиције заснован на доказима, полиција, научна истраживања, мерење резултата рада.

Увод

Последњих година евидентан је тренд повећања транспарентности рада, одговорности доносилаца одлука за постигнуте резултате рада и рационализације процеса одлучивања у готово свим областима јавног деловања. Остварење ових циљева постиже се кроз усвајање једног новог модела рада, познатог под називом *evidence-based practice*. Највећу популарност концепт је стекао на простору Англоамерике, где је своју примену нашао у бројним областима друштвеног деловања, али је у нешто новије време привукао пажњу и неких развијенијих европских земаља. На нашим просторима концепт праксе заснован на доказима своје отелотворење нашао је превасходно у медицини и њој сродним областима. Међутим, може се рећи да је и у овим областима концепт праксе заснован на доказима још увек релативно нов. О томе сведоче и поједини објављени радови у којима се разматра питање најадекватнијег превода кованице *evidence-based*. Тако проф. Симић, бавећи се применом овог концепта у домену јавног здравља, наводи неколико могућих превода: засновано на доказима, засновано на доказаним налазима, засновано на доказаним резултатима, засновано на доказаним чињеницама, егзактно (<https://docs.google.com/presentation/d/1u4wXpkmf9Jxa8avdTgYehFMzVt4WAKwrgqxki93LALI/htmlpresent>, 20.6.2020). И у хрватској стручној литератури постоје двоумљења око превода термина *evidence-based*. Неки аутори термин *evidence-based medicine* преводе као „медицина утемељена на доказима“, док се други опредељују за термин „медицина утемељена на знанственим спознајама“ или „медицина утемељена на знанственим доказима“ (Markulin, Ortner Hadžiabdić, 2012: 1). Када говоримо о области рада полиције, сличних дискусија на ову тему није било¹, те изналажење адекватног превода термина *evidence-based policing* носи посебну тежину и одговорност. Као што је то случај са претходно поменутих областима, и у домену полиције постоје неслагања и недоумице у погледу имена концепта. Неки аутори сматрају да термин *evidence-*

¹ Аутор није пронашао објављене радове са овом тематиком.

based policing треба превести дословце, као рад полиције заснован на доказима, док други предлажу усвајање дескриптивног решења, можда природнијег духу нашег језика, као што је рад полиције заснован на резултатима емпиријских истраживања. Иако оба превода имају своје оправдање, у раду смо се ипак определили за термин „рад полиције заснован на доказима“. Водили смо се чињеницом да је у страниој научној и стручној литератури, која се већ више од две деценије бави овим питањем, већ скоро универзално прихваћен термин *evidence-based policing*, иако и у енглеском језику реч *evidence* може изазвати конфузију у домену полиције, будући да се под тим појмом традиционално подразумева доказ у смислу откривања и разјашњавања кривичних дела (*criminal evidence*). Термин *evidence-based policing* је због тога често праћен објашњењем да се не ради о доказу у смислу криминалистике и кривичног процесног права, већ о научном доказу (Cordner, 2020:2).² Други разлог за овакво опредељење је чињеница да су домаћој јавности већ познати термини као што су медицина заснована на доказима, фармација заснована на доказима и слично. На крају, сматрамо да ће се преводом „рад полиције заснован на доказима“ очувати идентитет концепта, што би се могло довести у питање усвајањем различитог назива од оног које концепт има у оригиналу.

Концепт рада полиције заснован на доказима је већ дужи низ година предмет научне и стручне расправе на просторима англосаксонских земаља. Од првог појављивања концепта *evidence-based policing*, у литератури су до данас дате бројне дефиниције. На самом почетку рада изнећемо дефиницију концепта рада полиције заснованог на доказима коју је дала британска Полицијска академија, будући да је ово једна од дефиниција новијег датума, те осликава развој идеје о раду полиције заснованом на доказима. Према овој дефиницији, „рад полиције заснован на доказима јесте приступ који подразумева заједнички рад полицијских службеника и особља са припадницима академске заједнице, партнерима и колегама на стварању, процени и коришћењу најбољих расположивих доказа за информисање и оспоравање полицијских полити-

² Ипак, у овом раду настојимо да објаснимо да научни доказ није једина врста доказа коју треба узети у обзир приликом одлучивања у полицији. Стога би се можда могло рећи да доказ у овом контексту јесте доказ у спознајном смислу.

ка, пракси и одлука“ (College of Policing, 2020). Под доказима се, у светлу новог модела рада полиције, подразумевају резултати емпиријских истраживања и статистичких анализа, који би требало да служе као смернице у доношењу одлука у полицији.

С циљем реализовања идеје о полицији заснованој на доказима, током последње две деценије, тачније од 1998. године, када је у часопису *Ideas in Policing* објављено Шерманово прво предавање на ову тему, спроведено је и објављено на стотине истраживања из области полиције. Преко стотину истраживања испуњава критеријуме контролисаног експеримента са слободним узорком (*randomized controlled trial*)³, као највише степенице научне методологије (Neuoud, 2017: 77). У овим истраживањима аутори су извршили евалуацију ефикасности појединих полицијских пракси и тиме створили базу знања коју припадници полиције могу консултовати приликом доношења одлука. Интенција иностране научне и стручне заједнице је прикупљање поузданих информација о ефикасности појединих полицијских стратегија и тактика, како би се ограничени полицијски ресурси усмерили ка оним активностима које су доказано ефикасне, а неефикасне мере и праксе напустиле.

Осим рада на евалуацији полицијских мера и интервенција, припадници академске заједнице, у сарадњи са полицијом, неуморно раде на стварању алата којима ће, што је више могуће, олакшати приступ и разумевање резултата оваквих истраживања. У многим земљама, основана су удружења која се баве развојем идеје о раду полиције заснованом на доказима (*Society of Evidence-Based Policing*). Њихов циљ је креирање и ширење (дисеминација) најбољих пракси из области рада полиције, заснованих на истраживачким доказима. Таква удружења формирана су у Сједињеним Америчким Државама, Канади, Аустралији, Новом Зеланду, а у развоју су и у Скандинавији и Шпанији (Murray, 2017: 217). Под окриљем ових удружења одржавају се годишње конференције с циљем размене најновијих сазнања из области полиције, а осно-

³ Контролисани експеримент са слободним узорком посебна је врста научноистраживачког експеримента у којем се примењују строги научни стандарди како би се омогућило доношење поузданог закључка о ефикасности или сигурности неког третмана или интервенције. О овом виду експерименталних студија биће више речи у делу рада који се бави медицином заснованом на доказима.

ван је и часопис који се бави искључиво темом рада полиције заснованог на доказима.⁴ Овакав развој није карактеристичан само за земље англосаксонског правног подручја. У Немачкој је, на пример, под окриљем Националног центра за превенцију криминала (NZK) развијен је онлајн регистар с циљем дисеминације релевантних емпиријских сазнања о позитивним и негативним утицајима мера за превенцију криминала (Armborst, Walsh, 2019: 1).

Иако је рад полиције заснован на доказима тренутно једна од најпопуларнијих тема научног дискурса у иностраној литератури, код нас овом концепту није посвећена пажња коју заслужује. Прегледом неких од водећих часописа из области рада полиције који се публикују у нашем региону, дошло се до закључка да не постоји ниједан чланак о раду полиције заснованом на доказима. У складу са тим, претходно спроведено истраживање (Spasic, Simonovic, 2018) о информисаности полицијских службеника и полицијских едукатора у Србији и Босни и Херцеговини о концепту рада полиције заснованом на доказима показало је да чак 56% полицијских службеника и полицијских едукатора у Србији није чуло за концепт рада полиције заснован на доказима.⁵ Инспириран оваквим налазима, као и чињеницом да је највећи проценат испитаника изјавио да се о најновијим дешавањима из области полиције информише из часописа Безбедност (табела 1), аутор ће у овом раду настојати да пружи свеобухватан приказ концепта рада полиције заснованог на доказима.

⁴ <https://www.springer.com/journal/41887>

⁵ Истраживањем је било обухваћено сто испитаника, при чему је 60% њих било са територије Републике Србије, а 40% из Босне и Херцеговине; 63% су чинили полицијски службеници, 14% полицијски едукатори, док је 23% било ангажовано на оба посла (полицајци, који су такође у радном односу у полицијским образовним јединицама). Део резултата истраживања о информисаности полицијских едукатора и полицијских службеника у Србији и Босни и Херцеговини о концепту рада полиције заснованом на доказима публикован је у виду чланка у словеначком часопису *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*.

Табела 1. Фреквенција одговора на питање колико испитаника је прочитало чланак или прилог из појединих часописа у последњих шест месеци.

Списак часописа	Број испитаника	Процент у односу на укупан број испитаника
Безбедност	26	41,3
Наука, безбедност, полиција	5	7,9
Bezbjednost, policija, građani	4	6,3
Kriminalističke teme	4	6,3
Revija za kriminalistiko in kriminologijo (Journal of Criminal Investigation and Criminology)	0	0
Varstvoslovje (The Journal of Criminal Justice and Security)	0	0
Kriminalistička teorija i praksa	1	1,6
Ништа од наведеног	31	49,2

У настојању да читаоцу што боље приближимо концепт рада полиције заснован на доказима, у раду ћемо се најпре осврнути на појам медицине засноване на доказима, будући да је појам праксе засноване на доказима (*evidence-based practice*), чији је рад полиције заснован на доказима део, настао интеграцијом принципа медицине засноване на доказима у различите области друштвеног деловања. У центру наших разматрања биће појам концепта полиције заснованог на доказима.

Историјски осврт на зачетке идеје о пракси заснованој на доказима

Медицина заснована на доказима

Идеја о медицини заснованој на доказима настала је као покушај да се смањи јаз између све бројнијих научних истраживања из области медицине и праксе здравствених радника која често није била у складу са растућом научном грађом. Данашња општеприхваћена дефиниција медицине засноване на доказима јесте она коју је дао Сакет (*Sackett*). Према њему, медицина заснована на доказима значи „савесну, прецизну и разумну примену тренутно најбољих доказа за доношење одлуке о збрињавању пацијента“ (*Sackett, 1996: 71*). У наставку, аутори наводе: „Пракса заснована на доказима подразумева интегрисање индивидуалне клиничке

експертизе са најбољим расположивим спољним клиничким доказима из систематског истраживања“.

Већ из овако постављење дефиниције појма медицине засноване на доказима могу се наслутити неки од принципа на којима се она темељи. Најпре, професионалци из области здравствене заштите дужни су да, приликом одабира конкретне третмане, узму у разматрање најновија научна сазнања из дате области, која се односе на делотворност и сигурност појединих дијагностичких, превентивних и терапијских мера и метода. Број ових истраживања из године у годину неуморно расте. С тим у вези, професор Слободан Јанковић оправдано упозорава: „Са данашњом доступношћу медицинске литературе путем Интернета, лечење болесника само на основу личног искуства и знања стеченог из уџбеника, уз игнорацију резултата најновијих, валидно изведених студија, више није ни стручно, ни морално прихватљиво.“⁶

Друго, због великог броја доступних информација и све већег броја научних истраживања, неопходно је знати критички оценити валидност неког истраживања, односно неопходно је добро познавати и примењивати критеријуме за процену квалитета методологије објављених студија. У складу са ригорозношћу методологије истраживања, налази ће имати већу или мању вредност. Полазећи од реченог, Партриџ (Partridge), Едвардс (Edwards) и Торп (Thorpe) говоре о „информационој писмености“ за коју поједини аутори сматрају да је „део“, „основа“ или „предуслов“ за праксу засновану на доказима (Partridge, Edwards, Thorpe, 2010: 273). Научни доказ највеће вредности јесу контролисани експерименти са слободним узорком. Контролисани експеримент са слободним узорком (RCT) је таква врста научног експеримента која подразумева распоређивање субјеката у две или више група, при чему се према припадницима једне групе (тзв. експериментална група) примењује интервенција која се жели проценити, док ће према субјектима из друге групе (тзв. контролне групе) бити примењена алтернативна интервенција или ће интервенција изостати. Битна карактеристика ове врсте научног експеримента јесте насумично распоређивање субјеката у групе, што значи да сваки субјекат има подједнаку шансу да буде распоређен у једну или другу групу ис-

⁶<http://www.medrat.edu.rs/Cirilica/Materijal/02.Medicina%20zasnovana%20na%20dokazima.pdf>, стр. 2, доступан у априлу 2020.

питаника (National Institute for Health and Care Excellence, 2020). Оваквим поступком селекције (рандомизације), постиже се изједначавање две групе испитаника у погледу свих карактеристика које би могле да утичу на исход, што нам дозвољава доношење закључка да је свака евентуална разлика у резултатима настала као последица тестиране интервенције (Welsh, Farrington, 2011: 6).

Имајући у виду убрзан развој науке у свим сегментима друштвеног живота, те непрестану кумулацију научних истраживања из различитих области друштвеног деловања, принципи на којима се темељи медицина заснована на доказима убрзо су прихваћени и у многим другим областима, и то не само области здравствене заштите⁷, већ и на многим другим пољима – у образовању, менаџменту, економији, пољопривреди, управљању људским ресурсима и др. (Trinder, 2000: 1). Наравно, инкорпорација ових принципа у различите области друштвене делатности захтевала је и њихову адаптацију и прилагођавање, у складу са предметом и циљем изучавања појединих научних поља. Широки дијапазон области које су прихватиле принципе медицине засноване на доказима резултирао је стварањем једног општијег појма – *професија заснована на доказима*.

2.3. Рани зачеци полиције засноване на доказима

Идеја да научна истраживања могу битно допринети ефикасном обављању полицијске делатности није нова. У литератури се могу наћи наводи да је још О. В. Вилсон (O. W. Wilson), чије су идеје о професионализацији полиције имале енорман утицај на полицијске агенције широм Сједињених Америчких Држава, указивао на значај и потребу спровођења контролисаних експеримената у полицији (Cordner, 2019: 232). Међутим, тек су истраживачки напори седамдесетих и осамдесетих година двадесетог века отворили врата полицији науци. На траси развоја идеје о полицији заснованој на доказима посебно место имају експерименталне студије спроведене од стране америчке организације *Police Foundation*, којима је доведена у питање исправност основних поставки стандардног (традиционалног) модела рада полиције и које су умногоме обликовале праксу полиције. Прва студија била је *Ка-*

⁷ Зубарство, сестринство, јавно здравље, психотерапија, ментално здравље.

nsas City Preventive Patrol Experiment (Kelling et al., 1974), експеримент осмишљен да мери утицај превентивне полицијске патроле на стопу и страх јавности од криминала. Подсећања ради, истраживачка методологија ове студије састојала се у различитој заступљености полицијске превентивне патроле на три подручја полицијске управе. Анализа података прикупљених у експерименту показала је да варијације у полицијској патроли на овим подручјима нису резултирале значајнијим разликама у стопи криминала.

Други експеримент, спроведен у Њуарку (Мисури), имао је за циљ да утврди утицај присуства позорника на стопу криминалитета на подручјима на којима је полиција вршила патролу (Police Foundation, 1981). Ова студија показала је да је присуство позорника имало мали утицај на стопу криминала, али је довело до значајног повећања осећаја сигурности грађана. У готово исто време, слични подухвати забележени су и у Великој Британији и Шведској (Knutsson, Tompson, 2018). Приликом разматрања историјске димензије рада полиције заснованог на доказима, не смеју се изоставити професор Херман Голдштајн (*Herman Goldstein*) и његово учење о проблемски оријентисаном раду полиције, које представља својеврсну претечу модела рада заснованог на доказима. Подсећајући на све опсежнију научну грађу, Голдштајн је позивао на преиспитивање ефикасности стандардног модела рада полиције и проналажење нових начина тог рада, рефлектујући на тај начин основну идеју на којој почива концепт рада полиције заснован на доказима.

Полазећи од наведеног, не би било нелогично питање да ли је концепт рада полиције заснован на доказима заиста нов, или је реч о етикетању нечега што већ постоји. Одговор на ово питање налази се, као што то често бива, негде у средини. Концепт рада заснован на доказима почива на идејама које су већ дужи низ година присутне у редовима полиције, али их он додатно усавршава и позива на њихово увођење у рутину полицијског рада. Речима Кнутсона (*Knutsson*) и Томпсонове (*Tompson*), „новина пре инкарнације концепта рада заснованог на доказима је у предложеном стандарду онога што треба сматрати корисним и поузданим доказом, начинима како до тих доказа доћи, како их систематизовати и ставити на располагање полицији“ (Knutsson, Tompson, 2018: 4).

Појмовно одређење рада полиције заснованог на доказима

Од првог појављивања термина *evidence-based policing* у литератури, многи су заговорници и противници овог концепта дали своје дефиниције. Плуралитет дефиниција концепта рада полиције заснованог на доказима вешто описује Браун (Brown, 2020: 95):

„ЕБП је концепт који је тешко прецизно дефинисати. Описиван је као парадигма (Sherman, 1998), процес (Sherman, 2009a), системска теорија (Scott, 2017), перспектива (Lum and Koper, 2014), покрет (Neuoud et al., 2015), филозофија (Knutsson and Tompson, 2017), посебна врста односа између академика и полиције (Sparrow, 2016), ментални склоп (Cordner, 2018) и формализована агенда знања (Williams and Cock-croft, 2018)“.

Свесни немогућности сачињавања свеобухватног приказа дефиниција рада полиције заснованог на доказима, у наставку износимо само неке. Велш (Welsh, 2006: 305) под радом полиције заснованим на доказима подразумева „коришћење најквалитетнијих истраживачких доказа о томе која је интервенција најефикаснија у смањењу појединих проблема у вези са криминалом и прилагођавање тих интервенција локалном контексту и условима“. Вредна пажње је и дефиниција коју дају Лум (Lum) и Копер (Koper). Према њима, рад полиције заснован на научним доказима значи да „истраживања, студије евалуације, аналитички и научни процеси треба да имају ‘место за столом’ приликом доношења одлука у полицији о тактикама, стратегијама и политикама“ (Lum, Koper, 2017: 3–4). Према дефиницији коју заступа Полицијска академија у Великој Британији, „рад полиције заснован на доказима је приступ који подразумева заједнички рад полицијских службеника и особља са припадницима академске заједнице, партнерима и колегама на стварању, процени и коришћењу најбољих расположивих доказа за информисање и оспоравање полицијских политика, пракси и одлука“ (College of Policing, 2020). Телп (Telop, 2018), пак, објашњава да рад полиције заснован на доказима генерално подразумева „употребу научних доказа о ефикасности као смерница у примени полицијских стратегија и тактика“.

Ипак, дефиниција која се у литератури најчешће наводи је-сте она коју је дао Шерман. У свом првобитном раду на ову тему, Шерман је рад полиције заснован на доказима дефинисао као „коришћење најбољих расположивих истраживања о резултатима полицијског рада, ради имплементације смерница и евалуације агенција, јединица и службеника“ (Sherman, 1998: 3). Шерман говори о две врсте истраживања чија нам подробна анализа може дати одговор на питање које тактике и стратегије треба применити у конкретном случају како би се остварили најбољи резултати. То су истраживања доступна у литератури о томе које су полицијске тактике и стратегије најделотворније, када се правилно спроводе под контролисаним условима, и истраживања о резултатима које свака полицијска јединица заправо остварује применом (или игнорисањем) ових стратегија и тактика у пракси. Комбиновањем ова два извора сазнања ствара се циклични ток сталног унапређења рада полиције (Sherman, 2009: 22). У једном од својих каснијих радова, Шерман даје једну операционалну дефиницију овог концепта, потенцирајући да се он састоји из неколико фаза. Називајући га „DRIVER“ процес, Шерман објашњава да се процес рада полиције заснован на доказима састоји из следећих етапа: 1) дијагноза – анализом локалних извора података (доказа) идентификује се проблем који треба решити; 2) одговор – за могућим одговорима на проблем трага се у литератури (истраживањима); 3) имплементација – примена најбољих доказа из литературе уз сагледавање локалног контекста; 4) додата вредност – поређење стварног и очекиваног исхода интервенције; 5) процена – да ли је смо имплементирали решење најбоље што смо могли? 6) ревизија – враћање на почетак (Sherman, 2009: 21). Без обзира на појединачне разлике, све ове дефиниције имају једну општу одредницу, а то је употреба процеса евалуације и доказа из истраживања с циљем унапређења политике доношења одлука у полицији.

Појам доказа

Истраживања су показала да је један од најчешћих разлога погрешне концепције рада полиције заснованог на доказима управо сам појам доказа (*evidence*) (Huey et al., 2019). Ово је разумљиво, имајући у виду да се под појмом доказа у полицији традиционално подразумева доказ у контексту откривања и разјашњавања

кривичних дела. Међутим, као што се то може закључити из претходно изнете селекције дефиниција, под појмом доказа у смислу новог модела рада полиције у суштини се подразумева информација. Да би нека информација представљала доказ у смислу овог концепта, потребно је да потиче из поузданог извора. С тим у вези, Барендс (Varends) и колеге истичу да је фундаментални принцип модела рада заснованог на доказима тај да се квалитет донетих одлука повећава у складу са поузданошћу доказа које користимо – другим речима, приликом одлучивања треба користити најбоље доступне доказе (Varends et al., 2014: 11). Ако пођемо од оригиналне концепције праксе засноване на доказима, видећемо да се доказима сматрају превасходно резултати научних истраживања. Стога се као логично најпре намеће питање која научна истраживања чине доказну грађу у сфери полиције?

У раној фази развоја идеје о концепту полиције заснованом на доказима, доказом су сматрана квантитативна истраживања о ефикасности полицијског рада, са акцентом на експерименталном дизајну са слободним узорком⁸ као најригорознијем типу научне методологије. Како би олакшали процену квалитета квантитативних истраживања, од којег зависи и степен поузданости закључка истраживања, Фарингтон (Farrington) и колеге (Farrington et al., 2002)⁹ развили су Мериленд скалу научне методологије (*Maryland Scientific Methods Scale*), са RCT-ом на самом врху хијерархијске лествице. Најпоузданијим доказом у овом првобитном, „експерименталном“ приступу раду полиције заснованом на доказима сматран је систематски преглед¹⁰ већег броја експерименталних студија (Brown, 2018: 6). Овакав став бројних еминентних аутора из области полиције треба посматрати у контексту друштвених и економских околности које су утицале на стварање концепта полиције заснованог на доказима. Наиме, битну улогу у формирању идеје о примени концепта праксе заснованог на доказима у поли-

⁸ О чему је већ било речи у делу рада који се бави медицином заснованом на доказима.

⁹ Нав. према: Herrington, V. (2016). *The importance of evidence based policing for the thinking professional police officer*, Police Science, Vol. 1, Issue 1, p. 14.

¹⁰ Систематски преглед или систематски прегледни чланак представља синтезу и тумачење свих релевантних објављених и необјављених студија, спроведених да би се дао одговор на одређено истраживачко питање (College of Policing, 2020).

цији имали су ограничење ресурса којима полиција располаже и пољуљано поверење грађана у полицију (Sherman, 2013). Одговор на ове изазове пронађен је у концепту рада заснованог на доказима, односно у коришћењу објективних, ригорозних научних налаза о ефикасности полицијских стратегија и тактика као основе за доношење одлука у полицији.

Од тада, рад полиције заснован на доказима предмет је жустре дебате у погледу његове методолошке основе. Има аутора који сматрају да RCT не заслужује епитет „златног стандарда“ методологије који му се често приписује, истичући низ потешкоћа и проблема који прате спровођење експерименталних студија у полицији. Неки од проблема које аутори наводе јесу изводљивост експеримената (Herrington, 2016), етичке дилеме и екстерна валидност ових студија (Catwright, Hardie, 2012). Наиме, поставља се питање да ли је чињеница да се нека интервенција показала успешном негде у свету, ма колико ригорозна студија била, довољан доказ да ће иста та интервенција дати позитиван резултат негде другде у свету. Подстакнути оваквим дилемама, поједини аутори истичу да акумулација доказа ефикасности полицијских стратегија и тактика није довољна, већ је неопходно позабавити се и питањима „како можемо објаснити позитиван ефекат интервенције, у односу на која лица интервенција даје позитивне резултате и у којим околностима, односно ком контексту“ (Sidebottom, Tilley, 2020: 73). На овај начин, квантитативним резултатима додајемо квалитативни елемент. Осим критика на рачун експерименталног дизајна, аутори наводе да рад полиције заснован на доказима не треба поистовећивати са спровођењем експерименталних студија. Експерименталне студије можда дају одговор на питање о резултатима интервенције, али је опсег питања која су од значаја за рад полиције много шири. Управо из тог разлога и поимање појма „научног доказа“, у смислу новог концепта рада полиције, мора бити шире. Под појмом научног доказа данас се подразумевају све врсте научних истраживања – квантитативна, квалитативна и мешовита, све док се поштују стандарди квалитета и док је врста студије прилагођена питању на које се тражи одговор (Lum, 2018: 22–23; Mitchell, Huey, 2019: 5–7).

У мору чланака о примени научних извора сазнања у области рада полиције не сме се изгубити из вида чињеница да научни

доказ није једина врста доказа која се може користити приликом доношења одлука у полицији, као ни чињеница да се за доказима не мора (и не треба) увек трагати изван саме полицијске организације. Поучан пример класификације доказа који се могу користити приликом одлучивања дају аутори који се баве менаџментом заснованим на доказима. Према њима, одлуке треба доносити на основу четири различите врсте извора. То су: научни доказ, подаци сакупљени у оквиру организације, искуствени доказ и ставови и вредности лица на која предметна одлука може утицати. Ту класификацију прихватају и неки аутори из области полиције (Ratcliffe, 2019; Wheller, 2019). Наиме, полицијске организације свакодневно прикупљају велики број података чија анализа може пружити значајне информације, не само у вези са криминалом, већ и о евентуалним проблемима у оквиру организације којима треба посветити пажњу. Ти подаци су од круцијалног значаја приликом формирања питања, односно идентификовања проблема који треба решити. Еклатантан пример креативног начина на који би подаци којима полиција располаже могли бити искоришћени даје нам истраживање које су спровели Лум и колеге (Lum et al., 2018). Користећи статистички метод анализе путање, аутори ове студије су анализирали стопу расветљавања кривичних дела у преко сто полицијских јединица широм земље, за период од 30 година. Анализа података показала је да је одређени број полицијских агенција константно имао високу стопу расветљавања тешких кривичних дела, без обзира на варијације у погледу стопе криминала током истраживаног периода. С друге стране, поједине полицијске агенције имале су ниску стопу расветљавања кривичних дела, а код неких се ова стопа чак смањивала. Интервјуи са полицијским руководиоцима у одабраним полицијским јединицама са високом и ниском стопом расветљавања кривичних дела, у комбинацији са анализом списка кривичних предмета, показали су да, осим карактеристика самих случајева, значајан допринос расветљавању кривичних дела дају и поједини организациони фактори. Ова студија је уједно и илустративан пример начина на који нам и искуствени докази могу пружити значајне лекције.

Ако на тренутак оставимо по страни научна промишљања појма доказа и могућих извора доказа, видећемо да су кључни појам и водећа идеја овог релативно новог концепта мерење резулта-

та полицијског рада. Без повратне информације о ефектима мера које полиција предузима у циљу контроле криминалитета није могуће знати да ли се постижу жељени резултати. Полиција мора да прати и систематично прикупља и анализира резултате и ефекте свог рада како би из њих извукла лекције (примере добре и лоше праксе) које ће усмеравати сваку будућу акцију. У светлу реченог, Симоновићев подсетник о значају мерења перформанси полиције, иако представљен у оквиру излагања о другом моделу рада полиције, више је него оправдан: „Питање мерења полицијских перформанси није стерилно техничко питање (...) већ суштинско питање којим се одређују основи полицијске стратегије од које се очекују резултати у будућности“ (Симоновић, 2006: 251).

Шерманов 3Т модел (*Targeting, Testing, Tracking*)

У циљу што потпунијег објашњења новог концепта и приказа начина на који овај модел може бити инкорпорисан у одлучивање полиције, Шерман наводи да се рад полиције заснован на доказима темељи на три принципа, о којима ће бити речи у наставку рада.

Targeting – циљање (постављање приоритета)

Један од фактора који су довели до настанка и брзог ширења модела рада полиције заснованог на доказима јесте значајно смањење ресурса који су полицији на располагању (Murray, 2018: 217). Повећани захтеви јавности за фискалном одговорношћу, с једне стране, и раст криминалитета с друге стране (Murray, 2018: 217), указали су на потребу за проналажењем нових, иновативнијих начина рада полиције који би омогућили ефикасно супротстављање криминалитету уз испуњење фискалних захтева који се пред њу постављају. Као логична последица оваквог склопа околности поставило се питање на који начин најбоље искористити ресурсе којима се располаже. Шерманов први принцип рада полиције заснован на доказима, постављање приоритета, најуже је повезан са идејом уштеде и рационалног коришћења постојећих ресурса. Овај принцип, објашњавају Дадфилд (Dudfield) и колеге, почива на две идеје. Прва је да корист од улагања полицијских ресурса варира у зависности од мете ка којој су усмерени. Друга мисао во-

диља овог принципа јесте да се само систематском анализом криминалитета, уз примену објективних критеријума компарације, могу идентификовати тачке са највећим и најмањим потенцијалом за унапређење јавне безбедности (Dudfield et al., 2017: 40). До данас су бројна емпиријска истраживања потврдила хипотезу о малом проценту високоризичних мета које генеришу највећи проценат криминалитета, што има значајне импликације за превенцију криминалитета. Усмеравањем оскудних полицијских ресурса ка жртвама, извршиоцима и местима која генеришу највећи број извршених кривичних дела, полиција има највећу шансу да доприне се смањењу криминалитета. Међутим, у последњих неколико година приметан је нови правац у спровођењу ових истраживања. Полазећи од премисе да се под смањењем криминалитета, као циљем који себи поставља свако демократско друштво, подразумева смањење штетних последица криминалитета, пре него смањење броја извршених кривичних дела, Шерман (Sherman, 2013, 2018) и Ратклиф (Ratcliffe, 2014) предлажу мерење озбиљности извршених кривичних дела, као алтернативу приступу који се ослања на број извршених кривичних дела. Примера ради, истраживања су показала да, док 50% криминала долази са 3% локација у граду, сличне пропорције најтежих кривичних дела концентришу се на само 1% локација у геопростору (Weinborn et al., 2017). Имајући у виду наведено, у фокус полицијских промишљања рационалног коришћења ресурса треба ставити проналажење малог броја високоризичних мета, где је концентрација последица криминала највећа.

Testing – тестирање ефикасности полицијских тактика и стратегија

Тестирање ефикасности полицијских тактика и стратегија најчешћа је асоцијација на концепт рада заснован на доказима. Иако он сам подразумева много више, евалуација, односно процес мерења постигнутих резултата рада, у самом је срцу овог концепта. Број студија евалуација из области полиције у сталном је порасту. Према неким изворима, број објављених експерименталних студија је већ 2014. године премашио стотину двадесет (Neugoud, 2017: 77). Овакав раст експерименталних студија у полицији сасвим је разумљив ако се узме у обзир чињеница да су се неке од ра-

нијих интервенција показале не само неефикасним, већ и штетним по лица којима је требало да помогну (McCord, 2003). У светлу оваквих сазнања, оправдани су напори иностране академске и стручне заједнице на креирању и дисеминацији поузданих научних доказа у вези са ефикасношћу полицијских стратегија и тактика. Значајан део ове научне грађе чине истраживања која се баве стратегијом полицијског рада на криминалном жаришту. Резултати ових истраживања недвосмислено су показали да усмеравање полицијских ресурса ка подручјима где је концентрација криминалних активности највећа, представља ефикасан приступ сузбијању криминала. Међутим, и неки други приступи такође су показали позитивне резултате. Међу њима су: проблемски оријентисан рад полиције, фокусиране контроле насилних преступника, употреба ДНК анализе у случајевима имовинских деликата, полицијске патроле усмерене на кривична дела извршена уз употребу оружја и стратегије усмерене на јачање легитимности полиције (Telep, Weisburd, 2012).

Како бисмо проценили у којој мери су ставови и мишљења припадника полиција са ових простора у складу са најновијим научним сазнањима, у раније спроведеном истраживању питали смо полицијске службенике и полицијске едукаторе да оцене ефикасност четири полицијске стратегије (Табела 2). Као што се из доле приложене табеле може видети, упркос постојању доказа да традиционални (стандардни) модел рада полиције није ефикасан приступ сузбијању криминала, чак 57,3% односно 78,7% испитаника изјавило је да су рутинске превентивне патроле, односно брзе интервенције полиције на позиве грађана, ефикасна стратегија за смањење криминала. Рад полиције усмерен на жаришне тачке криминала, стратегију са вероватно најјачим доказима ефикасности (Mitchell, 2019: 161), мало више од 30% испитаника сматра само донекле ефикасном или чак неефикасном. Ако се осврнемо на стратегију проблемски оријентисаног рада, видећемо да чак 46,7% испитаника верује да је овај приступ само донекле ефикасан или неефикасан. Није занемарљив ни податак да је скоро 13% испитаника изјавило да им ова стратегија није позната.

Табела 2. Фреквенција одговора на питање везано за ефикасност полицијских стратегија за смањење криминала и нереда.

Ставка – стратегија		Одговори испитаника				
		Веома ефикасна	Ефикасна	Донекле ефикасна	Неефикасна	Стратегија ми није позната
Рутинске превентивне полицијске патроле	број испитаника	6	29	14	2	10
	процент	9,8	47,5	23,0	3,3	16,4
Рад полиције усмерен на жаришне тачке криминала	број испитаника	11	20	14	4	8
	процент	19,3	35,1	24,6	7,0	14,0
Проблемски оријентисан рад полиције	број испитаника	6	19	23	6	8
	процент	9,7	30,6	37,1	9,7	12,9
Брзе интервенције на хитне позиве грађана (позиви на 192)	број испитаника	18	30	9	0	4
	процент	29,5	49,2	14,8	0	6,6

Tracking – праћење активности и резултата

Након што је одлучено где ће ресурси бити усмерени и након што је, на основу постојећих научних доказа или на основу тестирања спроведеног у оквиру полицијске организације, одабрана интервенција која ће се применити, долази трећи корак рада полиције заснованог на доказима. У овој фази прате се полицијске активности како би се осигурало да полиција имплементира претходно тестирану интервенцију у складу са планом. Битни елементи ове фазе рада полиције заснованог на доказима, објашњава Шерман, јесу давање повратне информације полицијским службеницима о њиховим активностима, у поређењу са другим полицијским службеницима, другим полицијским јединицама или у погледу ефеката рада и, на крају, корекција евентуалних пропуста и недоследности у примени дате интервенције (Sherman, 2019). С друге стране, фаза праћења подразумева и праћење резултата рада, односно мерење индикатора који говоре о постизању или непостизању жељеног циља. Само на основу оцене остварености жеље-

ног исхода полиција може да планира своје будуће активности. Без овог последњег корака не може се донети закључак о успешности или неуспешности предузетог подухвата.

Закључак

Концепт рада полиције заснованог на доказима настао је крајем двадесетог века. Ипак, идеја на којој се темељи, а то је употреба научних истраживања с циљем усмеравања праксе полиције, много је старија. Пратећи еволуциони пут идеје о примени научних истраживања у полицији, видећемо да су још седамдесетих и осамдесетих година двадесетог века забележени истраживачки напори који су имали за циљ проверу ефикасности широко прихваћеног, али нетестираног традиционалног модела рада полиције. Упркос томе, за рад полиције заснован на доказима можемо слободно рећи да је нови концепт. Ово стога што позива на систематску, континуирану употребу резултата истраживања приликом доношења одлука у полицији, што раније није био случај. Поменута истраживања представљала су сјајне изузетке у односу на генерални начин вршења полицијске делатности. Од првог појављивања појма *evidence-based policing* у литератури, овај концепт је предмет анализе и научног промишљања у иностраној литератури, како његова епистемолошка, тако и његова методолошка страна. Посебна пажња посвећена је разматрању самог појма доказа. Према савременом схватању овог појма, под доказом се, у светлу новог концепта, подразумевају научна истраживања (квантитативна и квалитативна) спроведена уз поштовање стандарда научне методологије. Поред научних истраживања, докази могу бити и други подаци и информације, све док су прикупљени на систематичан и транспарентан начин. Незаобилазан елемент новог концепта је мерење перформанси полиције путем квалитативних индикатора, односно постигнутих резултата. Мерење перформанси полиције виталан је део даљег усмеравања полицијских пракси.

Литература

1. Armbrorst, A., Walsh, M. (2019). *WESPE – Wissenstransfer für Ergebnisse aus Evaluationsstudien*, Zeitschrift für Evaluation, Vol. 18, Issue 1, 140–149, 186–187.
2. Barends, E., Rousseau, D. M., Briner, R. B. (2014). *Evidence-Based Management*, Center for Evidence-Based Management, Amsterdam, <https://www.cebma.org/wp-content/uploads/Evidence-Based-Practice-The-Basic-Principles.pdf>, доступан: 7. 5. 2020.
3. Brown, J. (2020). *Evidence-based policing: Competing or complementary models?*, In: Fielding, N., Bullock, K., Holdaway S. (ed.), *Critical Reflections on Evidence-Based Policing*, Routledge, p. 93–114.
4. Brown, J., Belur, J., Tompson, L., McDowall, A., Hunter, G., May, T. (2018). *Extending the remit of evidence-based policing*, *International Journal of Police Science and Management*, 20(1): 38–51.
5. College of Policing, <http://whatworks.college.police.uk/About/Pages/What-is-EBP.aspx>, доступан 7. 5. 2020.
6. Cordner, G. (2019). *A practical approach to evidence based policing*, In: Mitchell, R., Huey, L. (ed.), *Evidence based policing: an introduction*, Policy Press, p. 231–242.
7. Cordner, G. (2020). *Evidence-based policing in 45 Small Bytes*, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/254326.pdf>, доступан: 20. 6. 2020.
8. Dudfield, G., Angel, C., Sherman, L., Torrence, S. (2017). *The „Power Curve“ of Victim Harm: Targeting the Distribution of Crime Harm Index Values Across All Victims and Repeat Victims over 1 Year*, *Cambridge Journal of Evidence Based Policing*, Vol. 1, Issue 1, p. 38–58.
9. Herrington, V. (2016). *The importance of evidence based policing for the thinking professional police officer*, *Police Science*, Vol. 1, Issue 1, https://www.anzsebp.com/wpcontent/uploads/2019/09/AN_ZSEBP_Vol1_No1_Winter2016_compressed.pdf, доступан 7. 5. 2020.
10. Huey, L., Blaskovits, B., Bennell, C., Kalyal, H., Walker, T. (2019). *Identifying some misconceptions about evidence based policing: a research note*, In: Mitchell, R., Huey, L. (ed.),

- Evidence based policing: an introduction, Policy Press, Bristol, p. 51–59.
11. Kelling, G., Pate, T., Dieckman, D., and Brown, C. (1974). *The Kansas City Preventive Patrol Experiment: A Summary Report*. Washington, DC: The Police Foundation, <https://www.policefoundation.org/publication/the-kansas-city-preventive-patrol-experiment/>, доступан 7. 5. 2020.
 12. Knutsson, J., Tompson, L. (2018). *Introduction*. In: Knutsson, J., Tompson, L. (ed.), *Advances in evidence-based policing*, Routledge, New York, p. 1–9.
 13. Lum, C., Wellford, C., Scott, T., Vovak, H., Scherer, J. A. (2018). *Identifying Effective Investigative Practices: A National Study Using Trajectory Analysis, Case Studies, and Investigative Data*, cebc.org/evidence-based-policing/current-projects/#detectives, доступан 20. 4. 2020.
 14. Lum, C., Koper, C. S. (2017). *Evidence based policing: Translating Research into Practice*. New York: Oxford University Press.
 15. Markulin, H., Ortner Hadžiabdić, M., Farmacija utemeljena na znanstvenim dokazima, [http://www.hljk.hr/Portals/0/FARMACIJA%20utemeljena%20na%20znanstvenim\(1\).pdf](http://www.hljk.hr/Portals/0/FARMACIJA%20utemeljena%20na%20znanstvenim(1).pdf), доступан: 20. 6. 2020.
 16. McCord, J. (2003). *Cures That Harm: Unanticipated Outcomes of Crime Prevention Programs*, The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 587, issue 1, p. 16–30.
 17. Mitchell, R. (2019). *A light introduction to evidence based policing*, In: Mitchell, R., Huey, L. (ed.), *Evidence based policing: an introduction*, Policy Press, Bristol, p. 3–14.
 18. Mitchell, R. (2019). *Hot spots policing made easy*, In: Mitchell, R., Huey, L. (ed.), *Evidence based policing: an introduction*, Policy Press, Bristol, p. 161–172.
 19. Murray, A. (2019). *Why is evidence based policing growing and what challenges lie ahead?*, In: Mitchell, R., Huey, L. (ed.), *Evidence based policing: an introduction*, Policy Press, Bristol, p. 215–229.
 20. National Institute for Health and Care Excellence, <https://www.nice.org.uk/glossary?letter=r>, доступан 7. 5. 2020.
 21. Neyroud, W. (2017). *Using an analysis of completed randomised controlled trials involving the police to develop a grounded theory on the factors contributing to high levels of treatment integrity in*

- Police Field Experiments*, Dissertation, Wolfson College, University of Cambridge.
22. Partridge, H., Edwards, S. L., Thorpe, C. (2010). *Evidence-based practice: Information professionals' experience of information literacy in the workplace*, In: Lloyd, A., Talja, S. (ed.), *Practising Information Literacy*. Centre for Information Studies, Charles Sturt University, Australia, p. 273–298.
 23. Police Foundation (1981). *The Newark Foot Patrol Experiment*. Washington, DC: The Police Foundation, <https://www.policefoundation.org/wp-content/uploads/2015/07/144273499-The-Newark-Foot-Patrol-Experiment.pdf>, доступан 7. 5. 2020.
 24. Ratcliffe, J. (2014). *Towards an Index for Harm-Focused Policing*, *Policing*, Vol. 9, Issue 2, p. 164–182.
 25. Ratcliffe, J. (2019). *Reducing Crime: A Companion for Police Leaders*, Routledge, London.
 26. Sackett, D. L., Rosenberg, W. M., Gray, J. A., Haynes, R. B., Richardson, W. S. (1996). *Evidence based medicine: what it is and what it isn't*. *British Medical Journal*, Vol. 312, p. 71–72.
 27. Sherman, L. W. (2009). *Evidence based policing: what we know, and how we know it*, In: *Policing: Connecting Evidence and Practice*, SIPR Annual LECTURES, 2007–2012, The Scottish Institute for Policing Research, p. 19–33, http://www.sipr.ac.uk/Plugin/Publications/assets/files/SIPR_Annual_Lectures_0712.pdf, доступан 7. 5. 2020.
 28. Sherman, L. W. (2013). *The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking*, *Crime and Justice*, 42(1): 377–451.
 29. Sherman, L. (1998). *Evidence-Based Policing*, *Ideas in Policing*.
 30. Sherman, L. (2019). *Targeting, testing and tracking: the Cambridge Assignment Management system of evidence based policing assignment*, In: Mitchell, R., Huey, L. (ed.), *Evidence based policing: an introduction*, Policy Press, Bristol, p. 15–27.
 31. Sidebottom, A., Tilley, H. (2020). *Evaluation evidence for evidence-based policing: Randomistas and realists*, In: Fielding, N., Bullock, K., Holdaway S. (ed.), *Critical Reflections on Evidence-Based Policing*, Routledge, p. 72–92.
 32. Spasić, D., Simonović, B. (2018). *Police Officers' and Police Educators' Receptivity to the Concept of Evidence-Based Policing*

- *A Comparative Study*, *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 69(4): 299–309.
33. Telep, C. W. (2018). *Evidence based policing*. Oxford Bibliographies, <https://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780195396607/obo-9780195396607-0255.xml>, доступан 7. 5. 2020.
34. Telep, C., Weisburd, D. (2011). *What is Known about the Effectiveness of Police Practices?*, http://johnjay.jjay.cuny.edu/files/Telep_Weisburd.pdf, доступан 7. 5. 2020.
35. Trinder, L. (2000). *Introduction: the Context of Evidence-Based Practice*, In: Trinder, L., Reynolds, S. (ed.), *Evidence-Based Practice: A Critical Appraisal*, Blackwell Science, p. 1–16.
36. Weinborn, C., Ariel, B., Sherman, L. W., Dwyer, E. (2017). *Hotspots vs. harmspots: Shifting the focus from counts to harm in the criminology of place*, *Applied Geography*, Vol. 86, p. 226–244.
37. Welsh, B. C., Farrington, D. P. (2012). *Evidence-based Crime Policy*, In: Tonry, M. (ed.), *The Oxford Handbook of Crime and Criminal Justice*, Oxford University Press, New York.
38. Welsh, B. (2006). *Advocate: Evidence-based policing for crime prevention*, In: Weisburd, D., Braga, A. (ed.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge.
39. Wheller, L. (2019). *Evidence-based policing: Mapping police practice and building the evidencebase*, <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/business/research/crime-justice-policing/conference-presentations-2019/cjp-conference-evidence-based-policing.pdf>, доступан 7. 5. 2020.
40. Јанковић, С., Медицина заснована на доказима, <http://www.medrat.edu.rs/Cirilica/Materijal/02.Medicina%20zasnovana%20na%20dokazima.pdf>, доступан 7. 5. 2020.
41. Симић, С., <https://docs.google.com/presentation/d/1u4wXpkmf9Jxa8avdTgYehFMzVt4WAKwrgqxki93LALI/htmlpresent>, доступан: 20. 6. 2020.
42. Симоновић, Б. (2006). *Рад полиције у заједници*, Бања Лука.

Evidence-Based Policing

Abstract: *The concept of evidence-based policing is a relatively new approach to policing that has been drawing the attention of the scientific and professional public for more than two decades, and which was inspired by a broader movement, based on the notion of "evidence-based practice". Around the world associations (so called societies) have been set up to advance the idea of evidence-based policing through conducting and disseminating police research. The intention of the academic and professional community is to create a knowledge base that will assist the police in making decisions regarding the implementation of particular strategies and tactics in order to achieve the desired goal. Despite the current relevance of this issue, a previously conducted survey among police officers and police educators from these areas has shown that a large number of them are not yet aware of the concept mentioned above. Bearing this in mind, as well as the fact that the majority of the respondents stated that they turn to journal *Bezbednost* when acquiring information about the latest topics and trends in the field of policing, the author here seeks to give brief but comprehensive description of the new concept. In order to make this possible, the first part of the paper gives an overview of the notion of evidence-based medicine and the early origins of the idea of evidence-based policing. The second part of the paper is devoted to defining the notion of evidence-based policing and to more closely defining the term "evidence" in this context. Finally, a model is presented, created by Sherman, that represents the proposed framework for incorporating this concept into the police decision-making process.*

Keywords: *evidence-based policing, police, scientific research, measuring police performance.*

Горан ЛУКИЋ*

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

ДОИ: 10.5937/bezbednost2003186L

УДК: 341.48:[343.9.024:336.7 343.53:336.741.1(497.11)

Прегледни научни рад

Примљен: 3. 12. 2019. године

Ревизија: 22. 3. 2020. године

Датум прихватања: 23. 11. 2020. године

Међународни стандарди за супротстављање прању новца са освртом на Републику Србију

Апстракт: *Интересовање међународне заједнице за прање новца је све значајније, јер су државе увиделе да је усклађена активност свих међународних субјеката кроз поштовање предвиђених међународних стандарда најефикаснији вид борбе против овог вида криминалитета. Међународним документима успостављен је основни оквир активности за супротстављање прању новца. Тежиште рада је на анализи активности међународних субјеката и њихове улоге у стварању међународних стандарда у овој области, као и утицаја прања новца на различите аспекте друштва и држава. У раду се најпре указује на међународне субјекте, потом наводе њихове улоге и сви најзначајнији међународни документи и затим резултати процене ризика од прања новца у Републици Србији са посебним акцентом на кривичним делима високог степена претње за прање новца. Даље, указује се на значај међународних субјеката и стандарда за успостављање националних система који ће моћи да одговоре на утицаје прања новца и тиме створе успешан финансијски систем. На крају се долази до закључка да се без постојања међународних стандарда и активности међународних субјеката не могу створити одговарајући услови за ефикасно супротстављање прању новца и тиме обезбеде повољнији услови за слободан проток људи и капитала, као и лакше управљање финансијским системима.*

Кључне речи: *прање новца, међународни субјекти, међународни стандарди, ФАТФ препоруке, процена ризика, управљање финансијским системом.*

*goran.lukic@mup.gov.rs

Увод

Праће новца је проблем од међународног значаја. Међународна заједница је предузела низ активности у циљу нормирања јасних мера, радњи и процедура како би борбу против ове појаве учинила ефикаснијом. Зато је у оквиру међународних организација покренут знатан број иницијатива с циљем да се успоставе општеприхватљиви стандарди у овој области. Праће новца је у данашње време изузетно распрострањена појава – према проценама ММФ-а износ опраног новца на годишњем нивоу креће се од два до пет процената годишњег бруто светског дохотка, односно шесто милијарди долара годишњег нелегалног прихода (Бошковић, 2005: 19).

Усвојен је низ међународних аката који упућују на потребу за дефинисањем јединствених и универзалних стандарда и процедура којима се омогућава ефикасније супротстављање прању новца. Република Србија, како због свог географског положаја тако и због чињенице да је у транзицији, постаје све занимљивији терен за ову врсту криминалне делатности. Праће новца као глобални проблем дотиче све државе, па и Републику Србију. Праће новца као последица претходно извршеног кривичног дела, односно криминалне делатности, представља и полазну основу за низ будућих криминалних активности и непосредно негативно утиче на економску и финансијску стабилност и процес транзиције једне државе. Зато је Република Србија потписала и ратификовала велики број међународних докумената, или је њихов садржај уградилa у своје законе. Све те конвенције и други документи обично се усвајају *ex post facio*, као реакција на све новије и опасније форме прања новца. Њихов главни циљ је репресија прања новца, која се остварује путем: прихватања уједначене дефиниције инкриминације прања новца; инкриминисања злочиначког удруживања за извршење дела; инкриминисања прања новца; проширивања казнене зоне на припремање дела и све облике саучесништва и саучесништва *post belicizimm*; прописивања строгих казни, конфискације имовине и одузимања предмета; успостављања надлежности државе и њених органа за откривање и гоњење таквих дела; прихватања универзалног принципа гоњења; прихватања принципа *aut dedere aut punier*; прихватања свих облика међународне казнено-

правне сарадње, као што су екстрадиција, акцесорна правна помоћ, сарадња служби за откривање прања новца итд.; прихватања специјалних истражних мера за откривање и доказивање дела, примене процесних мера идентификације, заплене и привременог замрзавања имовине која се доводи у вези са прањем новца (Камбовски, 2010: 44–45).

Такво стање међународне регулативе пред међународно кривично право и његов даљи развој ставља суштинско питање постојања јединственог приступа у дефинисању појма прања новца и јединствене воље да се међународне конвенције о његовом спречавању доследно примене у свим државама чланицама међународне заједнице (*Ibidem*, 38–39).

Дакле, циљ је да се укаже на неопходност појачаног фокуса на област супротстављања прању новца и значај међународних субјеката и стандарда у смањењу утицаја прања новца и стварању услова за слободан проток људи и капитала, као и лакшем управљању финансијским системима.

Улога међународних субјеката у стварању међународних стандарда за супротстављање прању новца

Велики број међународних субјеката се са различитих аспеката бави прањем новца као веома сложенем и распрострањеном активношћу више повезаних лица. Значајнији међународни субјекти на пољу супротстављања прању новца јесу: Уједињене нације, Светска банка, Међународни монетарни фонд, ОЕБС, Савет Европе, Европска унија, ФАТФ (*Financial Action Task Force*), Комитет Манивал (*Moneyval*) и Егмонт група.

У оквиру Уједињених нација 1997. године основана је Канцеларија УН за борбу против дроге и криминала (UNODC). Својим активностима кроз мрежу канцеларија у државама чланицама у значајној мери доприноси да свет буде успешнији у супротстављању организованом криминалу, корупцији и тероризму. Глобални програм за борбу против прања новца, прихода стечених криминалом и финансирања тероризма (GPML) покренут је 1997. године ради унапређења капацитета за супротстављање прању новца и финансирању тероризма, као и откривање и одузимање имовине стечене криминалом.

Светска банка покреће иницијативе против прања новца, где са алатима за откривање имовине нуди иновативне могућности за борбу против криминала и решавање, између осталог, и питања корупције и прања новца. Кроз партнерство између Светске банке и Канцеларије Уједињених нација за дрогу и криминал подржавају се међународни напори за развој финансијских центара како би се спречило прање прихода од корупције и омогућило системско и благовремено одузимање имовине проистекле из криминалне делатности.

Међународни монетарни фонд предузима низ мера због могућих последица прања новца, финансирања тероризма и сродних злочина на интегритет и стабилност финансијског сектора и шире економије. Ове недозвољене активности могу одбити стране инвестиције и искривити међународне токове капитала. С тим у вези, Међународни монетарни фонд је остварио значајне резултате, предузимањем мера и радњи којима се доприноси оцењивању усаглашености националних нормативних система са међународним стандардима за спречавање прања новца.

Државе учеснице ОЕБС-а уважавају тврдње да прање новца представља претњу по безбедност и исказале су спремност да се боре против ове појаве. Државе учеснице ОЕБС-а у области супротстављања прању новца дају значајан допринос процени националне регулативе и изградњи националних капацитета, подржавајући међудржавну сарадњу. Важно је истаћи да у Комитету експерата Савета Европе за процену усаглашености и ефикасности националних система за супротстављање прању новца и финансирању тероризма (*Moneyval*) ОЕБС има статус посматрача.

Савет Европе је међу првим међународним организацијама које су истакле значај борбе против прања новца и ублажавања негативних последица на демократију и финансијских систем. Усвојио је одређене конвенције од значаја за супротстављање прању новца и финансирању тероризма, о којима ће касније бити више речи.

Европска унија донела је више докумената о супротстављању прању новца и финансирању тероризма и у наставку рада биће указано који су то документи и шта је њима прописано. Европска унија предузима значајне напоре на усклађивању нормативних ок-

вира за прање новца, као и на унапређењу сарадње финансијско-обавештајних служби.

ФАТФ (*Financial Action Task Force*) јесте међудржавно тело са задатком да унапређује ефикасност и ефективност у супротстављању прању новца и финансирању тероризма на националном, регионалном, али и глобалном нивоу. Ово тело основала је 1989. године Група 7 најразвијенијих држава света и сада има 37 чланова и 20 посматрача. ФАТФ својим активностима пре свега подстиче националне системе на реформу законодавног оквира и имплементацију потребних мера као би били што успешнији у супротстављању прању новца и финансирању тероризма.

Манивал (*Moneyval*) је комитет експерата из области спречавања прања новца и представља стално надзорно тело Савета Европе, које процењује усаглашеност са најважнијим међународним стандардима из те области и ефикасност њихове примене, и даје препоруке националним властима у погледу неопходних побољшања њихових система. Кроз динамичан процес међусобних евалуација, ревизије и редовног праћења, Манивал има за циљ побољшање капацитета националних система за ефикасније супротстављање прању новца и финансирању тероризма.

Егмонт група је међународно удружење финансијско-обавештајних служби, које је настало 1995. године у Бриселу. Она пружа платформу за сигурну размену финансијских обавештајних података од значаја за супротстављање прању новца и финансирању тероризма. Егмонт група побољшава разумевање ризика од наведених појава и помаже и подстиче међу својим члановима размену знања и искустава, као и спровођење обука у овој области. Као финансијско-обавештајна служба, Управа за спречавање прања новца Републике Србије постала је чланица Егмонт групе у јулу 2003. године.

Међународне конвенције из области супротстављања прању новца

Међународна заједница је посветила посебну пажњу нормативној регулативи на плану спречавања и сузбијања прања новца, управо полазећи од степена друштвене опасности и међународног карактера ове криминалне појаве (Бошковић, Бошковић, 2011: 233). Постоји неколико десетина међународних конвенција

које се дотичу прања новца, а најважније међу њима, које је Република Србија ратификовала, јесу: Конвенција Уједињених нација о противзаконитом промету опојних дрога и психотропних супстанци из 1988. године (тзв. Бечка конвенција), Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и допунски протоколи из 2000. године (тзв. Палермо конвенција) и Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма из 2005. године (тзв. Варшавска конвенција). У наставку ћемо дати кратак приказ ових конвенција.

Бечка конвенција

Конвенција Уједињених нација против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци усвојена је у Бечу 19. децембра 1988. године, па се зато назива и Бечком конвенцијом. Република Србија је ратификовала ову конвенцију Законом о ратификацији Конвенције Уједињених нација против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци (Међународни уговори, Службени лист СФРЈ, бр. 14/90). Конвенцијом су постављени темељи координираних међународних активности за одузимање прихода стечених криминалом. Разлог за доношење Конвенције је између осталог била и велика забринутост због експанзије трговине опојним дрогама, што има негативне утицаје по здравље људи, али и привреду и финансијски систем, као и безбедност држава. Жеља је да се постигне унапређење међународне сарадње и посебна пажња је усмерена на узајамну правну помоћ.

Палермо конвенција

Конвенција Уједињених нација против транснационалног организованог криминала, заједно са два протокола који је допуњују (Протокол за превенцију, сузбијање и кажњавање трговине људским бићима, нарочито женама и децом и Протокол против кријумчарења миграната копном, морем и ваздухом, који допуњују ову конвенцију), усвојена је у Палерму од 12. до 15. децембра 2000. године и зато се назива Палермо конвенцијом. Република Србија је потврдила ову конвенцију Законом о потврђивању Конвенције Уједињених нација против транснационалног организова-

ног криминала и допунских протокола (Међународни уговори, Службени лист СРЈ, бр. 6/01).

Организовани криминал подразумева постојање криминалне организације од три и више чланова, која у дужем периоду врши кривична дела у циљу остваривања имовинске користи за себе и друге и, да би опстала, често користи насиље односно друга средства застрашивања, или успоставља спрегу са појединцима из државних, политичких и финансијских структура подмићивањем, изнуђивањем или на други начин (Мијалковић, Бајагић, 2012: 17–46; Бошковић, 2003: 24). Највећи део своје моћи организовани криминал заснива на новцу који потиче од криминалне делатности. Он представља ефикасну полугу моћи криминалних група, које теже да свој „плен“ неприметно инфилтрирају у легалне финансијске токове (Чудан, Николоска, 2018: 356).

Варшавска конвенција

Конвенција Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма донета је 16. маја 2005. године у Варшави, па се зато назива – Варшавска конвенција. Република Србија је потврдила ову конвенцију Законом о потврђивању Конвенције Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом и о финансирању тероризма (Међународни уговори, Службени лист СФРЈ, бр. 19/09). Посебан акценат стављен је на унапређење међународне сарадње у циљу ефикасније сарадње у овој области. Дефинисана је финансијско-обавештајна служба (*Financial Intelligence Unit – FIU*), као национална агенција надлежна да прикупља, анализира и доставља надлежним органима сазнања о финансијским информацијама у вези са сумњивим приходима и потенцијалним финансирањем тероризма. У Конвенцији су одређена начела међународне сарадње – стране уговорнице се подстичу на најширу могућу сарадњу како би се открила и коначно одузела имовина која потиче од криминалне делатности.

Остали међународни документи из области супротстављања прању новца

Поред наведених конвенција, најзначајнији документи којима се успостављају стандарди у области спречавања прања нов-

ца су: Препоруке ФАТФ, Директиве Европског парламента и Савета о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца и финансирања тероризма и Уредба Европске уније о контроли преноса физички преносивих средстава плаћања у износу од 10.000 евра или више преко државних граница Европске уније из 2006. године.

У даљем тексту укратко ћемо указати на значај ФАТФ препорука и Директива Европског парламента и Савета Европске уније.

ФАТФ препоруке

Кључни елемент напора ФАТФ-а је његова детаљна листа одговарајућих стандарда у области супротстављања прању новца и финансирању тероризма. Ове мере су наведене у 40 препорука које су објављене 1990. и ревидиране 1996, 2003. и 2012. године.

После терористичког напада од 11.9.2001. године ФАТФ је усвојио девет посебних препорука о финансирању тероризма. Првих осам усвојено је 31.10.2001, а девета 22.10.2004. Њихове ревизије из 2012. године унете су у 40 препорука. Препоруке ФАТФ-а постале су веома значајне за ефикасну националну и међународну контролу прања новца и финансирања тероризма. ММФ, Светска банка и ФАТФ су 2002. пристали на заједничку методологију за процену усаглашености са њима. Четрдесет препорука пружа комплетан сет мера против прања новца и финансирања тероризма, који обухвата: идентификацију ризика и развој одговарајућих политика, систем правосуђа и државних органа за спровођење закона, финансијски систем и његову регулативу, транспарентност правних лица и аранжмана и међународну сарадњу.

Препоруке постављају минималне стандарде деловања за земље које се примењују у складу с њиховим посебним околностима и уставним оквирима. Ревизијом из 2012. године ФАТФ је представио процену ризика као прву препоруку, наглашавајући да је процена ризика први корак у супротстављању прању новца и финансирању тероризма.

Директиве Европског парламента и Савета о спречавању коришћења финансијског система у сврхе прања новца и финансирања тероризма

Европска унија може усвојити мере које имају законску снагу чак и без одобрења националних парламената држава чланица. У том смислу, директиве ЕУ имају много већу тежину него стандарди које издају групе попут ФАТФ-а. Наравно, оне се односе само на државе чланице ЕУ, а не на друге земље. Прва директива, усвојена у јуну 1991. (Directive 91/308/ЕЕЦ), ограничила је предикатна кривична дела прања новца на трговину дрогом, како је дефинисано Бечком конвенцијом из 1988. Међутим, државе чланице су подстакнуте да прошире листу тих кривичних дела.

У децембру 2001. године ЕУ је усвојила другу директиву (Directive 2001/97/ЕЦ) која је изменила прву и захтевала строжу контролу прања новца. Земље чланице су се сложиле да је примењују као национални закон до 15. јуна 2003. године, али су само Данска, Немачка, Холандија и Финска испуниле тај рок, док су Ирска и Шпанија усагласиле законе убрзо након тога.

Трећа директива (Directive 2005/60/ЕЦ) Европског парламента и Савета о спречавању коришћења финансијског система у сврхе прања новца и финансирања тероризма донета је 26.10.2005. Заснована је на елементима ревидираних 40 препорука ФАТФ-а.

Четврта директива (Directive (EU) 2015/849) Европског парламента и Савета од 20.5.2015. године о спречавању коришћења финансијског система у сврху прања новца или финансирања тероризма, ступила је на снагу 26.6.2015. Земље чланице су имале две године од тог датума да прилагоде своје национално законодавство. Ова директива је укинула трећу директиву и све претходне. На националном нивоу, директива захтева да државе чланице спроведу процену ризика од прања новца и финансирања тероризма, као и да се одреде одговорни органи. Штавише, они морају осигурати да обвезници, односно субјекти који су у обавези да примењују предвиђене стандарде, предузму одговарајуће кораке за идентификовање и процену сопствених ризика.

Пета директива (Directive (EU) 2018/843) за спречавање употребе финансијских институција у сврху прања новца или финансирања тероризма усвојена је 30.5.2018. уз обавезу земаља чланица да је у своје национално законодавство имплементирају

до 10.1.2020. Кључне измене су, сходно ревидираним препорукама ФАТФ-а из 2012. године, усмерене на јачање надзора на основу процене ризика. Проширује се круг обвезника, унапређују поступци утврђивања стварног власника, повећава транспарентност регистара стварних власника, електронски документ се сматра валидним извором података и др.

У периоду од децембра 2014. до априла 2016. године Република Србија је била предмет петог круга евалуације Комитета Манивал Савета Европе. На његовом пленарном заседању, одржаном у априлу 2016. године у Стразбуру, усвојен је Извештај о евалуацији Републике Србије. Коментари, оцене и препоруке из тог извештаја анализирани су и унети у Закон о спречавању прања новца и финансирања тероризма Републике Србије (*Сл. гласник Републике Србије*, бр. 113/2017), који је донет и ступио је на снагу крајем децембра 2017. године, са почетком примене од 1. априла 2018. године. Ипак, Република Србија је у фебруару 2018. године постављена на ФАТФ листу земаља које имају стратешке недостатке у својим националним системима. На тој листи била је до јуна 2019. године, а у међувремену је, као и након тога, донет низ законских и подзаконских аката и предузете су мере и радње у циљу унапређења ефикасности и делотворности националног система за супротстављање прању новца и финансирању тероризма. То говори у прилог доброј интеракцији са међународном заједницом, што је од значаја и за пријем Републике Србије у Европску унију.

Процена ризика од прања новца у Републици Србији

Документ *Процена ризика од прања новца и процена ризика од финансирања тероризма* усвојен је на седници Владе Републике Србије 31.5.2018¹ и израђен је у складу са методологијом Светске банке. Резултат је интензивног рада и сарадње између надлежних органа Републике Србије и представника приватног сектора (финансијског и нефинансијског) који су прикупљали податке из својих база за период од 1.1.2013. до 31.12.2017. године. На основу анализе претходних кривичних дела, прегледа претњи по секторима и прекограничних претњи, укупна процена претњи од

¹ Аутор је учествовао у изради наведеног документа као један од представника државног сектора.

прања новца процењена је као „средња“ са тенденцијом „без промене“. На основу анализе способности државе да се одбрани од прања новца и анализе секторске рањивости, у *Процени ризика* национална рањивост од прања новца процењена је као „средња“, а укупан ризик од прања новца је „средњи“.

С високим степеном претњи за прање новца означена су пореска кривична дела, злоупотреба положаја одговорног лица, злоупотреба службеног положаја и неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога. Према подацима наведеним за период од 2013. до 2017. године утврђено је следеће:

- Укупно оштећење буџета узроковано извршењем пореских кривичних дела износи 55.481.901.670 динара, а због постојања основа сумње да је извршено неко од пореских кривичних дела поднето је 7.525 кривичних пријава и пријављено је 8.841 кривично дело, уз уочени тренд раста, док је укупно 4.838 учинилаца откривено. Истрага је покренута против 1.341 лица, док је оптужница подигнута против 3.481 лица, а правоснажно је осуђено 1.942 лица. Остварена имовинска корист износи око 1.816.366 евра код извршених кривичних дела прања новца где је претходно кривично дело пореска утаја.

- Злоупотреба положаја одговорног лица најзаступљеније је кривично дело. Против 297 лица покренути су поступци због постојања основа сумње да су извршили ово кривично дело, што чини око 67% свих процесуираних лица за кривично дело прања новца. Осамдесет лица је процесуирано у својству припадника (16) организованих криминалних група. Важан податак који говори у прилог тврдњи да је за ово кривично дело карактеристичан висок степен претње од прања новца јесте и то да откривена имовинска корист у случајевима прања новца у којима је ово кривично дело било претходно износи око 46.795.340 евра.

- Кривично дело злоупотреба службеног положаја – пријављено је 7.409 лица, истраге су покренуте против 1.533 лица, оптужнице подигнуте против 3.127 лица, а правоснажно је осуђено 1.095 лица. Број откривених лица је у 2017. години повећан за 43,9% у односу на 2013. годину, али је број оптужених за исти период смањен за 116,27%. Када су у питању случајеви овог кривичног дела, откривена имовинска корист износи око 67.878.180 евра.

- Кривично дело неовлашћена производња и стављање у промет опојних дрога, због броја процесуираних лица и висине имовинске користи, представља висок степен претње за праће новца. Наиме, у периоду од 2013. до 2017. године за ово кривично дело истрага је покренута против 5.313 лица, оптужено је 6.215 лица, а осуђено 5.397 лица, док је откривени износ имовинске користи износио око 2.515.072 евра.

- Када је у питању типологија праћа новца, утврђено је да је 55,3% односно 324 окривљених гођено због праћа новца за себе, док је 44,7% односно 262 окривљених гођено због праћа за другога. Од укупног броја лица против којих су вођени кривични поступци због извршења предикатних и кривичног дела праће новца, 24,61%, били су припадници организованих криминалних група.

Узимајући у обзир и чињеницу да је према подацима из документа *Процена ризика* у периоду од 2013. године до краја 2017. године за кривично дело праће новца правоснажно осуђено 81 лице, закључује се да је знатно повећана ефикасност истражних и правосудних органа, јер је тај број био значајно мањи у претходном периоду, од почетка примене инкриминације праћа новца до 2012. године, када је донето девет правоснажних пресуда.

Значај међународних субјеката и стандарда за смањење утицаја праћа новца

Праће новца остварује читав спектар тешко мерљивих негативних утицаја. Овај облик криминала је због сложености модула којима се извршава најчешће интернационалан. Праће новца је неодвојиво повезано са организованим криминалом. Зато се супротстављање праћу новца сматра важним елементом у борби против организованог криминала, који укључивањем прихода стеченим криминалним активностима у легалне финансијске токове доводи до слабљења финансијских институција и њиховог кредибилитета, нарушавања угледа земље у међународним оквирима, поремећаја у монетарном систему, смањења директних страних инвестиције, стварања буџетског дефицита и политичке нестабилности односно угрожавања економске и националне безбедности земље.

Дакле, праће новца је глобални проблем који има повратне ефекте на финансијске, политичке и безбедносне односе. Циљ ра-

звјања ефикасних модела оперативне и стратешке међународне сарадње јесте омогућавање идентификовања, праћења и вредновања својине која је намењена финансирању тероризма, примена мера као што су замрзавање и заплена ради спречавања било каквог поступања, трансфера или одлагања ових средстава и предузимање свих одговарајућих истражних радњи (Мијалковић, Бајагић, 2012: 438).

У складу са специфичностима свог правног, економског и привредног система државе развијају системе за борбу против прања новца. Такође, сваки систем се може посматрати са две основне стране: репресивне и превентивне. Значај међународних субјеката и стандарда у овој области огледа се у томе што доприноси смањењу негативних утицаја прања новца и успостављању стабилног финансијског система и зато је важно да државе у својим законодавним оквирима предвиде све мере дефинисане међународним стандардима који су у раду претходно наведени и који су довели до суштинских промена у супротстављању прању новца.

У циљу ефикасне борбе против прања новца потребно је комплементарно деловање свих надлежних државних органа и институција, а такође је неопходно деловати и на плану јачања међународне сарадње у овој области (Коларић, 2007: 305).

Дакле, државе које не примењују међународне стандарде излажу се ризику да од стране међународних субјеката буду означене као некооперативне у борби против прања новца, односно као јурисдикције са неефикасним системима за супротстављање прању новца. То за последицу може имати непостојање нових домаћих и страних инвестиција, замрзавање (па чак и прекид) постојеће пословне и друге сарадње са појединим државама због бојазни од репутационог ризика и могућности да се угрози стабилност финансијског система.

С друге стране, државе које примењују међународне стандарде и имају успостављен ефикасан систем за супротстављање прању новца уживају поверење међународних субјеката и других држава као стабилни и поуздани партнери са снажним финансијским системом којим се лако управља и који омогућава слободно и безбедно кретање људи и капитала.

Закључак

Праће новца је глобални проблем који има негативне повратне ефекте на економски, политички, безбедносни и социјални аспект сваке земље, и за последицу има урушавање финансијског система државе, угрожавање реформи, одвраћање домаћих и страних инвестиција и слабење саме државе као важног актера у регионалним и међународним односима.

У целом свету препозната је екстремна опасност од ове врсте кривичних дела, па је међународна заједница донела низ конвенција и аката ради стварања ефикаснијих стандарда за супротстављање организованом криминалу и прању новца, имајући у виду да новац у данашње време брзо и лако савладава државне границе, у чему једну од одлучујућих улога имају и компјутеризовано банкарство и трговање (Катушић-Јерговић, 2007: 620). Савремено друштво карактерише велика динамичност у структури националног и интернационалног криминалитета, где су појединци и групе у вршењу својих криминалних активности руковођени имовинским интересом односно стицањем незаконитог профита којем желе да прибаве легалан основ стицања како би га пласирали у легалне привредне, банкарске и друге сличне токове (Јовашевић, 2018: 129).

Повезаност са политичким и економским структурама има утицај на развој организованог криминала. Између носилаца појединих видова организованог криминала, појединаца и група из структура државне власти и међународних институција корупција представља „везивно ткиво“ (Мијалковић, Бајагић, 2012: 158).

Како би ублажиле ризике и смањиле негативан утицај прања новца, бројне међународне организације учиниле су значајне напоре који се огледају у подстицању на међународну сарадњу и размену података, предузимање заједничких акција и успостављање међународних стандарда којих свака држава треба да се придржава уколико жели да постане респектабилан и поуздан партнер у међународним односима. С тим у вези, у раду су наведени значајни међународни субјекти као и најзначајнија обележја докумената које су они доносили.

Међународни стандарди и активности међународних субјеката подстичу сарадњу, смањују разне врсте препрека, олакшавају комуникацију и стварају „мреже“ контаката, али и утичу на јавно

мњење и стварање свести о неопходности заједничког деловања како би се унапредила ефикасност супротстављања прању новца. У исто време, на интерном плану потребно је унапређивати организационе, кадровске и материјално-техничке капацитете државних органа у чијој је надлежности супротстављање прању новца (Милидраговић, Милић, 2019: 80). Анализа и приказ постојећег утицаја прања новца на државне системе могу да користе разним институцијама које се баве супротстављањем прању новца, као користан извор података о експертизи која је на располагању на тржишту.

Литература

1. Бошковић, Г. (2005). *Прање новца*, Беосинг, Београд.
2. Бошковић, М. (2003). *Транснационални организовани криминалитет*. Полицијска академија, Београд.
3. Бошковић, М., Бошковић А. (2011). *Корупција - прање новца - финансирање тероризма криминалистички-криминолошки-кривичноправни аспекти*, Факултет за безбједност и заштиту, Бања Лука.
4. Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, Official Journal, L 166/77, 28 June 1991.
5. Directive 2001/97/EC of the European Parliament and the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering, Official Journal, L 244, 28 January 2001.
6. Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing, Official Journal, L 309, 25 November 2005.
7. Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC, Official Journal, L 141/73, 5 June 2015.

8. Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU (Text with EEA relevance), Official Journal, L 156/43, 19 June 2018.
9. Јовашевић, Д. (2018). *Прање новца у српском и упоредном кривичном праву*, Финансијски криминалитет, Институт за упоредно право, Зрењанин.
10. Камбовски, В. (2010). *Међународне конвенције о кажњавању тероризма и развој међународног казненог права*, Тероризам и људске слободе, Удружење за међународно кривично право, Тара.
11. Катушић-Јерговић, С. (2007). Прање новца (појам, карактеристике, правна регулатива и практични проблеми). *Хрватски љетопис за казнено право и праксу*, Загреб, 14 (2): 619–642.
12. Коларић, Д. (2007). *Међународни стандарди у области борбе против прања новца и национално кривично законодавство*, Примена међународног кривичног права – организовани криминал, Удружење за међународно кривично право, Тара.
13. Мијалковић, С., Бајагић, М. (2012). *Организовани криминал и тероризам*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
14. Милидраговић, Д., Милић, Н. (2019). Резултати и проблеми полиције опште надлежности у сузбијању криминала, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, 24(1): 63–81.
15. Чудан, А., Николоска, С. (2018). *Економски криминал*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
16. *Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци*, Службени лист СФРЈ – Међународни уговори, број 14/90.
17. Процена ризика од прања новца и процена ризика од финансирања тероризма (2018), Влада Републике Србије, Београд.
18. *Закон о потврђивању Конвенције Уједињених нација против транснационалног организованог криминала и допунских протокола*, Службени лист СРЈ – Међународни уговори, број 6/01.
19. *Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о прању, тражењу, заплени и одузимању прихода стечених криминалом*

и о финансирању тероризма, Службени гласник Републике
Србије – Међународни уговори, број 19/09.

International Standards for Combating Money Laundering With Reference to the Republic of Serbia

***Abstract:** Money laundering is increasingly becoming an issue of concern to the international community, as the states have realized that the harmonious activity of all international actors through the observance of the foreseen international standards is the most effective way of combating this type of crime. International documents have established a basic framework of activities for combating money laundering. This paper is focused on the analysis of the activities of international entities and their role in creating international standards in this field, as well as the impact of money laundering on various aspects of society and countries. In this connection, the paper first explains the international entities, then states their roles and all the most important international documents and then the results of the money laundering risk assessment in the Republic of Serbia with special emphasis on the criminal offenses with high degree threats for money laundering. Furthermore, it points to the importance of international entities and standards for the establishment of national systems that will be able to respond to the effects of money laundering and thereby create a successful financial system. Finally, the paper concludes that without the existence of international standards and activities of the international entities, appropriate conditions for effective combating of money laundering cannot be created, thereby providing more favorable conditions for the free flow of people and capital, as well as easier management of financial systems.*

***Keywords:** money laundering, international entities, international standards, FATF recommendations, risk assessment, financial system management.*

Неда НАКИЋ*

Министарство унутрашњих послова Републике Србије

ДОИ: 10.5937/bezbednost2003203N

УДК: 343.123.12:343.144 351.74:343.985

351.74:343.125

Прегледни научни рад

Примљен: 2. 10. 2019. године

Ревизија: 5. 5. 2020. године

Датум прихватања: 23. 11. 2020. године

Значај уводног разговора код полиграфског испитивања

Апстракт: Од давнина се друштво бори против лажи и покушава да је открије, да би се у двадесетом веку коначно усавршила техника која је све популарнија – полиграф. Како у полицији, тако све чешће и у приватне сврхе, полиграф улива поверење и даје могућност откривања да неко не говори истину. Полиграф не открива лаж, већ региструје физиолошке реакције за које је доказано да су повезане са лагањем и емоционалним стресом. Иако се полиграфско испитивање састоји из три фазе, а само испитивање је кључна, не сме се занемарити значај прве фазе, у којој испитивач успоставља однос поверења са испитаником, врши процену основног обрасца понашања, утврђује испитаникову информисаност о кривичном делу, али и његово познавање начина рада полиграфа. Уводни разговор је могућност да се дође до нових сазнања, али и открију пропусти и грешке настале у оперативном раду пре почетка испитивања. Истраживање које је обухватило укупно 270 испитаника у Полицијској управи за град Београд потврдило је да се припреми за полиграфско испитивање и разговору са испитаником не посвећује довољна пажња. Представљање добијених резултата о пропустима и грешкама откривеним у уводном разговору има за циљ упознавање оперативних радника са радом и проблемима полиграфских испитивача да дају налаз због насталих пропусти, а све због боље и ефикасније сарадње.

Кључне речи: полиграф, испитивање, уводни разговор, основни образац понашања.

* bogicevic.neda@gmail.com

Увод

У борби против криминалитета као општег друштвеног зла друштво се брани разним превентивним и репресивним мерама. Полиција користи различита достигнућа науке и технике у циљу откривања превара и долажења до истине. Тако је у двадесетом веку откривена техника која користи физиолошки одговор као индикатор лажи. Најпознатија и најзаступљенија код њих јесте полиграф.

Полиграф је уређај помоћу ког се код испитаника истовремено региструје већи број психофизиолошких реакција док испитивач поставља питања, а испитаник на њих одговара. Реч је о физиолошким реакцијама за које је научно потврђено да су у вези са емоционалним стресом, тако да оно што полиграф мери јесу знакови узбуђености аутономног нервног система (Вриј, 2000; Баић, 2018: 266). Полиграф се погрешно назива детектором лажи јер он мери психолошке одговоре, односно физиолошке реакције које могу бити у вези са лагањем, али не детектује лагање (Grubin & Madsen, 2005: 358).

Нека истраживања која се односе на поузданост и успешност полиграфске методе испитивања говоре да заговорници употребе полиграфа преувеличавају његову тачност наводећи да она износи око 95%. Према студији америчког Националног истраживачког савета САД, од 194 полиграфска испитивања 57 студија је испуњавало минимум научних критеријума, док је свега десет студија имало задовољавајућу валидности (National Research Council, 2003; према: Баић, Арех, 2015). Према истраживањима које је спроведено у нашој земљи, прелиминарни резултати показују успешност полиграфа од 68% до 75% (Коларевић и сар., 2011). На успешно полиграфско испитивање утиче добра припрема, која се стиче кроз разговор полиграфског испитивача са оперативним радником, али и лицем које се испитује на полиграфу. Из тог разлога спроведено је истраживање у полиграфској лабораторији Полицијске управе за град Београд које указује на значај прве фазе полиграфског испитивања и података до којих се долази у уводном разговору, кључних за даљи ток испитивања и доношење налаза.

Полиграфско испитивање у предистражном поступку представља једно од полицијских овлашћења чији се опсег примене

креће од откривања извршилаца кривичних дела, проналажења материјалних доказа и прикупљања обавештења, до елиминације невинно осумњичених особа. Оперативни радник који се овом техником служи на прописан начин може да уштеди време и ресурсе, како људске тако и материјално-техничке, јер применом ове технике од великог броја осумњичених може извршити селекцију и усмерити истрагу у правом смеру. Дакле, полиграфски налаз јесте смерница и помоћ у раду полиције, али није признат као доказ у кривичном поступку.

Полиграфско испитивање се састоји из три фазе: уводног разговора, полиграфског тестирања и фазе ислеђивања. Уводни разговор је у директној повезаности са централном фазом испитивања (тестирањем) и самим тим представља подједнако значајан део испитивања. Уводном разговору претходи припрема за полиграфско испитивање у којој се полиграфски испитивач упознаје са кривичним делом које је предмет испитивања, али и прикупља информације о самом испитанику и његовој повезаности са тим кривичним делом (Мијовић, 1995: 627). У уводном разговору испитивач, користећи податке које је прикупио, успоставља однос поверења са испитаником, врши процену основног обрасца понашања, утврђује испитаникову информисаност о кривичном делу, али и његово познавања начина рада полиграфа. Информације које су добијене од оперативног радника могу се потврдити у уводном разговору. Међутим, у пракси се често откривају нове чињенице са којима оперативни радник није упознао испитивача током припреме, као и пропусти и грешке настале у оперативном раду. Такви пропусти не настају зато што оперативни радници погрешно обављају свој посао или предузимају радње које нису у њиховој надлежности. Напротив, ове грешке настају због преурањеног предузимања дозвољене радње и откривања испитанику свих детаља кривичног дела, што није неопходно на самом почетку рада са њим. Зато се у овом истраживању истиче значај уводног разговора као саставног дела полиграфског испитивања, у коме се прикупљају подаци о испитанику, али и уочавају и исправљају пропусти оперативних радника.

Истраживање је обухватило период од годину дана и 270 испитаника у полиграфској лабораторији Полицијске управе за град Београд. У том периоду евидентирано је неколико грешака у

оперативном раду које се понављају и утичу на валидност испитивања. Како се испитанику у току тестирања постављају питања у вези с детаљима који карактеришу предметно кривично дело, уколико оперативни радници не поступају на правилан начин, цео концепт испитивања може се променити и довести у питање разлог постојања реакција код испитаника. Тачније, уколико се планира полиграфско испитивање неког лица, са њим о кривичном делу и свим детаљима не треба разговарати до почетка тестирања. Циљ је да се кроз предочавање пропуста и грешака насталих у оперативном раду, уоченим у уводном разговору, оперативни радници упознају са радом полиграфског испитивача и проблемима који могу настати приликом тестирања, а све у циљу побољшања сарадње и ефикасности рада.

Уводни разговор као фаза полиграфског испитивања

Пре самог полиграфског испитивања потребно је извршити припрему кроз проучавање свих расположивих података о кривичном делу и испитанику, које испитивачу предочава оперативни радник. Припрема обухвата и састављање оквирног плана питања и прављење стратегије испитивања, предвиђање могућих тешкоћа, отпора и начина његовог савладавања. Када полиграфски испитивач у току припреме нема више питања за оперативног радника и када је разјаснио све нејасноће и недоумице, као и када утврди да је прикупио довољно података о испитанику како би могао да створи општу слику о њему, може прећи на следећу фазу у којој ће обавити разговор са испитаником.

Циљ уводног разговора је да се испитивач и испитаник упознају, а прикупљени подаци од оперативног радника провере. Како ближе наводи Росо (1995: 92), циљ разговора са особом која ће касније бити полиграфски испитивана јесте: међусобно упознавање и прилагођавање испитаника на околности и ситуацију; утврђивање испитаникове информисаности о предмету испитивања и слушање његове верзије догађаја; објашњавање поступка испитивања; проматрање понашања испитаника.

Прва фаза полиграфског испитивања јесте сам разговор, док је друга фаза полиграфско испитивање у ком се постављају тестовна питања. Ове две фазе, разговор и испитивање, јесу два повезана али различита процеса. Разговор је процес прикупљања

информација, док испитивање има за циљ да кривца наведе на признање своје улоге у извршењу кривичног дела. Управо због различитих циљева ова два процеса, разликује се њихов ток, па самим тим и понашање и питања оног ко води разговор односно испитивање.

Уводни разговор води несугестиван и објективан испитивач који мора остати непристрасан, уз показивање уверења да ће утврдити истину. Овакав став испитивача разбија отпор осумњиченог који скрива истину, али и убеђује невиног да прихвати полиграфско испитивање у циљу елиминације. У уводном разговору испитивач говори 5% времена, поставља питања и усмерава конверзацију, док испитаник треба да говори осталих 95% времена одговарајући на питања (Nathan, 1997: 28). Овакав ток уводног разговора подсећа да је суштина дати простора испитанику да говори без сугестија испитивача.

Уводни разговор се може поделити у неколико целина. Прва је фаза успостављања контакта и односа поверења са испитаником, након чега се процењује основни образац понашања и врши опажање жаришта. Потом се утврђује колико је испитаник информисан о предмету полиграфског испитивања и упознаје се са процедуром полиграфског испитивања.

Успостављање првог контакта и односа поверења између испитаника и испитивача

Успостављање првог контакта треба да буде уљудно, уз пуно поштовање испитаника, без осуде и пристрасности. Успоставити добар контакт значи придобити поверење испитаника, олакшати му унутрашњу напетост и вербално га што више активирати. Зато се за почетак уводног разговора препоручује неформалан, угодан, али одмерен наступ испитивача. Теме за ову врсту разговора могу се наћи у биографији испитаника, животним приликама и породичном животу саговорника. Такође, питања која се постављају испитанику при првом контакту треба да буду отворена и да на већину питања одговор буде „да“ (Милић, 2006: 96). Теме о којима се разговара при првом контакту никако не смеју бити у вези с кривичним делом које је предмет испитивања. Сврха овог неформалног разговора је смањење отпора, упознавање испитаника и омогућавање да он слободно говори. Пожељно је да испитивач из-

бегава ауторитативан, супериоран став, али не треба ни заборавити да однос мора остати професионалан. Са успостављањем односа поверења коси се надмен и препотентан став испитивача. Такође, давање обећања која се не могу испунити може негативно утицати на успостављање односа поверења. Исмевање, омаловажавање и застрашивање испитаника је пре свега непрофесионално и никада не доводи до успостављања односа поверења.

За успостављање односа поверења од изузетног је значаја активно или пажљиво слушање које код испитаника оставља утисак да га испитивач поштује као равноправног саговорника у процесу комуникације. Како наводи Милић (2006), испитивач на тај начин демонстрира и своју заинтересованост за ситуацију у којој се испитаник налази, што ће довести до кооперативности испитаника.

Код сваког полицијског службеника треба да буду развијене четири основне вештине за правилно вођење разговора, које не важе само у односу са осумњиченим већ и са другим персоналним изворима у истражном поступку. То су планирање и припремање за разговор, успостављање односа поверења, ефективно саслушање и испитивање (НЦОФ, 2003). Неуспостављање оваквог односа за последицу ће имати дефанзивност испитаника и смањење његове кооперативности (Милић, 2006: 95).

Процена основног обрасца понашања и опажање жаришта

Поред информација о испитанику добијених у току припреме, од значаја су и информације о основном обрасцу понашања испитаника које се добијају искључиво из разговора са њим. Приликом процене основног обрасца понашања обраћа се пажња на све видљиве канале: израз лица, говор тела, говорне карактеристике и садржај исказа (Ивановић, Баић, 2016: 80). Основни обрасци понашања се добијају постављањем питања о неким познатим темама. Тада се добија слика о томе како испитаник реагује када говори истину и одговара на ирелевантна питања која немају везе са кривичним делом које је предмет испитивања.

У току уводног разговора, док се процењује основни образац понашања испитаника, може се опазити „жариште“ – тема или догађај који изазива промене у понашању испитаника. Након раз-

говора о ирелевантним питањима може се поставити питање које је предмет кривичног дела и пратити промена у понашању испитаника. Уколико се уочи промена понашања на релевантну тему, по правилу се испитивач поново враћа на ирелевантна питања, како би успоставио основни образац понашања. Након успостављања основног обрасца понашања, који је већ познат испитанику, у току разговора се опет помиње тема која је довела до појаве „жаришта“ и на тај начин се испитаник уверава да је управо релевантно питање изазвало промену у понашању код испитаника. Дакле, манифестација симптоматске слике долази до изражаја код оних делова исказа где испитаник покушава нешто да прикрије, где је дошло до губитка спокојства и узнемирења испитаника (Милић, 2005: 270). Преко сто истраживања су указала да се чешће јављају невербални показатељи код особа које лажу: спорији говор, пискутав глас, смањење покрета рукама, повећање телесних покрета, чешће додиривање лица, појава микроекспресије и слично (Вриј, 2000; Баић, 2011: 29).

Наравно, појава и опажање жаришта не значи да је то лице умешано у извршење дела које је предмет испитивања, али до жаришта је дошло услед емотивних или когнитивних разлога, те је даље на испитивачу да открије разлоге таквог реаговања.

Утврђивање информисаности испитаника о предмету полиграфског испитивања

Информације које се од испитаника добију у уводном разговору комбинују се са информацијама од оперативног радника и на тај начин испитивач добија материјал за спровођење испитивања. Због лоше праксе која је показала да се информацијама прикупљених од оперативних радника не може у потпуности веровати, испитивач долази у ситуацију да више значаја даје информацијама које добија од испитаника, што ствара лош колегијални однос и утиче на даљу сарадњу полиграфског испитивача са оперативним радницима.

Након упознавања и прикупљања информација о испитанику проверавају се основна знања испитаника о томе зашто се спроводи полиграфско испитивање. Проверава се да ли је испитаник упознат да се догодило неко кривично дело које би могло да буде повод његовог полиграфског испитивања. Да ли испитаник

негира познавање било каквих околности неког кривичног дела, или је пак упознат са предметом испитивања, утицаће на даљи ток разговора, али и на одабир тестова који ће се користити током полиграфског испитивања. Уколико је испитаник упознат са кривичним делом које је предмет испитивања, треба прикупити што више информација које су њему доступне у вези са тим кривичним делом и саслушати његово виђење целог догађаја.

Уколико испитаник сумња да је позван у вези с неким другим кривичним делом, а не с предметом испитивања, треба да тако и остане, јер ће искусни испитивач такав податак искористити приликом састављања тестовних питања и упоредити реакције лица на то кривично дело са предметом испитивања. Уколико испитаник испољи физиолошке реакције карактеристичне за лаж на питању које се односи на предмет испитивања, а за које тврдио да му није познато, то је знак да испитаника треба испитати за све детаље кривичног дела. Даље се састављају тестови са питањима везаним за место извршења, средство, начин извршења или друге специфичности за то кривично дело, те уколико испитаник и даље испољава реакције на детаље кривичног дела, а не признаје умешаност у извршење, испитивач без сумње указује на то лице у циљу даљих провера од стране оперативних радника, или прелази у фазу ислеђивања.

Упознавање испитаника са поступком полиграфског испитивања

Испитивач ће у кратким цртама упознати испитаника са начином рада полиграфског уређаја на начин који је испитанику разумљив и прилагођен његовом интелектуалном и образовном нивоу, истичући да уређај није штетан по здравље.

Предуслов за полиграфско испитивање је пристанак испитаника, који се формално потврђује потписивањем изјаве. Предочавање законске могућности да одбије полиграфско испитивање код испитаника у првом тренутку може изазвати спонтану реакцију „кад већ не морам, зашто бих?“. Како се то не би догодило, испитивач у уводном разговору има задатак да лице приволи да прихвати полиграфско испитивање, најчешће наводећи да је циљ ове врсте испитивања указивање на починиоце, али и елиминисање невино осумњичених. Предочавањем циља испитивања код неви-

них особа може представљати олакшање јер на овај начин могу отклонити било какву сумњу која је усмерена према њима. Починиоци су након предочавања циља испитивања свесни да одбијање испитивања ствара још већу сумњу, те из тог разлога углавном настављају да поричу своју умешаност у извршење кривичног дела пристајући и да се полиграфски испитају како би доказали своју наводну невиност. Пракса је показала да лица која су умешана у извршење кривичног дела пристају на полиграфско испитивање како не би деловали још сумњивије и са претпоставком да ће успети да „преваре“ полиграфски уређај и испитивача. Наиме, како наводи Мијовић (1994: 390), код извршиоца кривичног дела прихватање полиграфског испитивања продубљено је мотивом победе – потребом појединца да постави себи високе циљеве и ужива у постигнутом успеху.

Када је реч о одбијању полиграфског испитивања, у већем броју случајева испитаници то чине непосредно пред испитивање у току уводног разговора. Ређи су случајеви да осумњичени тражи прекид испитивања у самој тестовној фази иако је пре тога потписао изјаву о добровољном пристанку на полиграфско испитивање. У пракси се доказало да је реч о тачно осумњиченим особама. У истраживањима спроведеним током осамдесетих година показано је да су у више од 70% случајева осумњичени који су одбили полиграфско испитивање били извршиоци кривичних дела због којих се тражила примена полиграфског испитивања (Крстић, 1989: 67).

У Полицијској управи за град Београд у периоду од јуна 2018. до јуна 2019. године полиграфско тестирање је одбило 29 испитаника од укупно 270 лица колико је обухваћено овим истраживањем. У овим случајевима испитаник наводи да не жели да се испита на полиграфу јер се плаши да му се не погорша већ лоше здравствено стање. У време истраживања евидентиран је један случај одбијања полиграфског тестирања након добровољног пристанка и потписивања изјаве. У конкретном случају лице је одбило тестирање након предочавања питања која ће му бити постављена у тесту. Такође, често се позивају на телесне и душевне последице, иако се приликом сваког испитивања спроводи експериментални тест како би се испитаник уверио у тачност и безбедност полиграфског уређаја. Пракса показује да велики број лица

изражава сумњу у техничку исправност полиграфа, као и правилну интерпретацију резултата теста (Крстић, 2017: 89).

Поред добровољног пристанка потребно је да лице буде подобно за ову врсту испитивања, што значи да је у психофизичком стању да може да испуни методолошке захтеве и поступи у складу са инструкцијама током испитивања. Такође, због неке врсте обољења може доћи до смањења реакција до те мере да их уређај не може регистровати. Наравно, уколико лице има озбиљних здравствених проблема, никада се не смеју доводити у ризик његово здравље и живот, те полиграфско испитивање у таквим случајевима неће бити спроведено, чак ни ако само лице инсистира да буде испитано.

Према резултатима горе поменутог истраживања евидентно је 15 случајева неподобности лица за полиграфско испитивање. Највећи број неподобности се односио на лоше здравствено стање испитаника, а забележена су и два случаја неподобности лица због трудноће. У пракси се догодио и случај неподобности због изразитог стресног стања у ком се лице налазило, као и случај прекидања тестирања јер лице није било у стању да поступа по инструкцијама које испитивач даје.

Кад је реч о подобности, поставља се питање за лица која су раније испитивана на полиграфу у вези неког другог кривичног дела или пак предмета нашег испитивања. Уколико је лицу позната процедура испитивања или уколико је већ испитивано на полиграфском уређају, треба прикупити што више информација о томе колико испитаник зна о принципу рада уређаја и тестовним питањима која се постављају. Најчешће су таква лица подобна да се са њима изврши полиграфско испитивање, с тим да треба изменити врсте тестова који ће бити коришћени приликом испитивања, тако да се код испитаника због познате процедуре и неких питања која се понављају не изазове реакција коју касније испитивач неће знати како да протумачи.

Добијање нових сазнања од испитаника у уводном разговору

Када у току уводног разговора испитивач уочи да не располаже свим информацијама битним за даљи ток испитивања, значи да није извршена адекватна припрема од стране оперативног радника и упознавање испитивача са предметом испитивања. Тада је фаза припреме већ завршена, а пропусти се исправљају у уводном разговору тако што се потребне информације за испитивање прибављају од испитаника.

У пракси до неадекватне припреме полиграфског испитивача долази због недостатка времена или немогућности да оперативни радник прикупи све потребне информације, пропусти да до тих информација дође или површности у раду. Често се догађа да у вези с једним кривичним делом буде саслушан велики број лица те оперативни радници не прикупе потпуне податке, већ само оне који су доступни у полицијским евиденцијама. Пропуст је што околности из живота испитаника (породичне прилике, навике, интересовања, однос са жртвом кривичног дела и слично) које могу помоћи приликом постављања тестовних питања остају неоткривене до уводног разговора. Пракса је показала да се често полиграфски испитују лица која имају знатно више информација о самом догађају од полиције (била су присутна у време извршења кривичног дела) и приликама оштећеног (у сродству су или блиској вези са жртвом или оштећеним лицем), које могу утицати на даљи ток испитивања, па и истраге. Испитивач у уводном разговору има прилику да након првог контакта и успостављања односа поверења добије такве информације од испитаника.

Није редак случај ни да испитаник у току уводног разговора изнесе нове чињенице о кривичном делу, а да као образложење зашто тек сада о томе говори наведе да га нико није питао о томе, или да му није речено због чега је позван у полицију. До оваквих грешака доводи дословно схватање оперативних радника да са лицем не треба разговарати пре испитивања на полиграфу. Наиме, правило је да се разговор између лица које треба испитати на полиграфу и оперативног радника не сме односити на детаље кривичног дела, на то ко је оштећено лице, на начин на који је дело извршено, на место, време и средство извршења, штету која је причињена и слично. То су детаљи које то кривично дело чине специ-

фичним и разграничавају га од других дела. Уколико испитаник тврди да му нису познати детаљи кривичног дела, нити шта се догодило, полиграфски испитивач кроз пар тестова може открити да ли испитаник има реакцију на те детаље, односно да ли су му познати. Када се овакви детаљи спомену испитанику пре испитивања, он може испољити реакцију приликом тестирања само због тога што се непосредно пре тестирања о томе расправљало. Тако испитивач губи време и ауторитет код испитаника, а може и донети погрешну оцену.

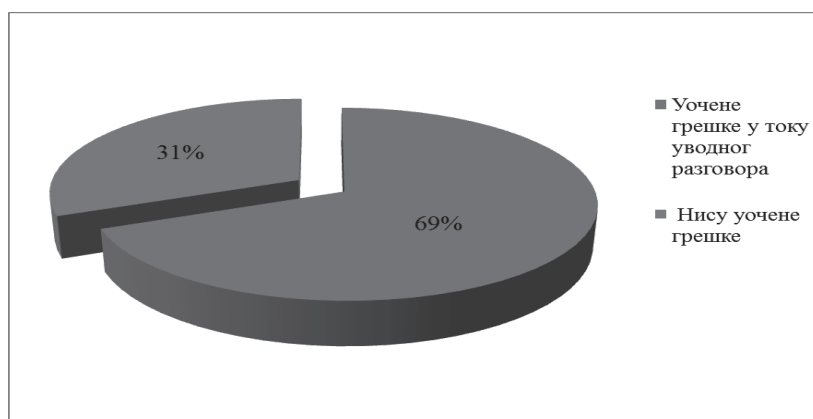
Уколико је испитаник упућен у то због чега је у полицији, треба разјаснити шта он зна о догађају. То је потребно такође због састављања тестовних питања. Испитаник може бити упознат са целим догађајем, тврдећи да је за догађај чуо или прочитао у новинама, али ако се утврди да му није познат битан детаљ (на пример, са колико хитаца је упуцан оштећени, тачан износ који је тражен за откуп, марка аутомобила којим се извршилац удаљио са места извршења, одећа коју је носио оштећени и слично), то испитивач користи приликом испитивања. Уколико лице испољи реакцију и на те детаље као познате, може се тражити разјашњење насталих реакција или донети закључак да лице испољава реакције карактеристичне за лагање.

Овакав пропуст оперативног радника одузима време испитивачу, а код испитаника може оставити утисак недовољне обавештености испитивача о кривичном делу. Испитивач ће обавезно по завршетку испитивања пренети оперативном раднику који води предмет сва нова сазнања до којих је дошао.

Откривање грешака у раду оперативних радника који могу утицати на валидност полиграфског испитивања – резултати истраживања

Полицијска управа за град Београд поседује две полиграфске лабораторије у којима је у току 2018. испитано укупно 465 лица. У оквиру Националног центра за криминалистичку форензику МУП формиран је Одсек за форензичко-психолошке анализе, вештачење и полиграфска вештачења, који такође врши полиграфска испитивања. Поред полиграфских лабораторија у Београду, по једна лабораторија постоји и у Новом Саду, Крагујевцу и Нишу.

Истраживање спроведено у оквиру једне од две постојеће полиграфске лабораторије Полицијске управе за град Београд, у периоду јун 2018 - јун 2019, које је обухватило 270 испитаних лица, показало је значај уводног разговора у полиграфском испитивању у откривању грешака које настају од стране оперативних радника. Наиме, код 102 (38%) испитаника у току уводног разговора дошло се до нових сазнања о предмету испитивања, а код 84 (31%) испитаника су откривене грешке, поред добијених нових сазнања, које су направљене у току оперативног рада и које су ометале полиграфско испитивање. Дакле, више од трећине уводних разговора имало је за резултат откривање нових сазнања које полиграфски испитивач добија од испитаника, а не од оперативног радника у току припреме. Услед пропуста у раду оперативних радника или полиграфских испитивача, и поред детаљне припреме, испитаник долази до фазе тестирања и ту говори о новим околностима. Ипак, познати су случајеви у пракси када испитаник лаже да су му све чињенице познате покушавајући да обмане полиграфског испитивача и представи себе као лице неподобно за тестирање.



Графикон 1. Приказ односа броја случајева у којима нису/јесу откривене грешке у току уводног разговора које су настале у оперативном раду

Поред нових сазнања која се тичу самог кривичног дела и испитаника, у току уводног разговора се могу открити грешке полицијских службеника који су уручивали позив лицу, оперативних радника који су ухапсили лице или га прихватили у службене просторије, као и лица оштећених кривичним делом које је предм-

ет испитивања. Уочене грешке током уводног разговора за полиграфско испитивање, које су настале током оперативног рада, могу се сврстати у три групе: преурањено ислеђивање од стране оперативних радника пре полиграфског испитивања, као и ислеђивање од стране оштећених лица, упознавање испитаника са детаљима кривичног дела који се користе приликом сачињавања тестовних питања и најављивање полиграфског испитивања (Графикон 2).

Од наведених грешака које су ометале полиграфско испитивање у полиграфској лабораторији Полицијске управе за град Београд током спроведеног истраживања, као најзаступљенија би се могла издвојити преурањено ислеђивање¹ пре полиграфског испитивања. Њега треба вршити након тестирања, јер се приликом ислеђивања износе детаљи кривичног дела који су битни за сачињавање тестовних питања. Од укупно 84 грешке, тачно 47 (56%) се односило на преурањено ислеђивање, како од стране оперативних радника, тако и од стране оштећених лица. Пракса је показала да оперативни радници због жеље да што пре открију извршиоца кривичног дела искористе први контакт са лицем како би извршили притисак и осумњичили лице за извршење кривичног дела. Међутим, лице које је ислеђивано и осумњичено од стране оперативних радника да је извршило неко кривично дело доћи ће у полиграфску лабораторију узрујано или љуто због ситуације у којој се нашло. Такође, испитаник се током ислеђивања може упознати са детаљима кривичног дела које је предмет испитивања, што нарушава валидност испитивања.

У пракси је поред преурањеног ислеђивања оперативних радника уочена још једна отежавајућа околност за полиграфске испитиваче. Наиме, чести су случајеви када се ислеђивање врши од стране оштећених лица. Најчешће код имовинских кривичних дела оштећена лица врше реконструкцију и приватну истрагу тако што сужавају круг лица која су била у додиру са предметом кривичног дела или која су била у прилици да изврше то кривично дело. Такав је случај код кућних крађа, крађа у фирмама, школама

¹ Ислеђивање осумњиченог од стране оперативних радника у циљу добијања признања да је учествовао у извршењу кривичног дела, у овом случају се врши пре полиграфског испитивања и саслушања осумњиченог. Циљ оваквог поступка оперативних радника најчешће је убрзавање целог поступка, спречавање губљења времена или настанка последица, ублажавање последица, као и спречавање манипулације од стране осумњиченог.

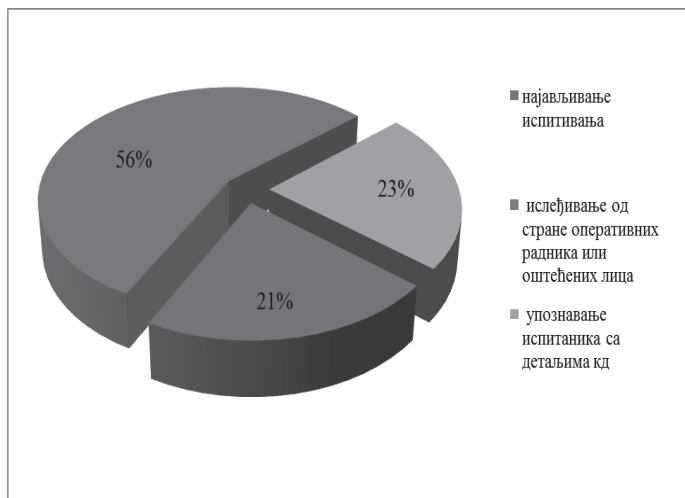
и слично. Оштећена лица скоро увек могу навести лица на која сумњају да су извршили кривично дело над њим, наводећи и разлоге зашто сумњају баш у ту особу. Оперативни радник који води оперативну обраду увек ће проверити такве наводе и неће занемарити сумњу оштећених лица. Међутим, у жељи да се што пре открије извршилац, спречи трошење новца или продаја украдених предмета, оштећена лица преузимају вршење приватне истраге. Разлог томе може бити неповерење у оперативне раднике, односно сумња у њихову стручност и благовремено реаговање. Током таквог ислеђења лице добија информације о кривичном делу, на које може реаговати у каснијем полиграфском испитивању и довести у заблуду испитивача, што може резултирати доношењем погрешно позитивног налаза (да су лицу познати сви битни детаљи кривичног дела која могу бити позната само лицу које је учествовало у извршењу истог). У оваквим случајевима испитивање је могуће извршити, али су рад и тумачење добијених реакција отежани.

Од укупно 84 грешке које су у току истраживања уочене у уводном разговору, 19 (23%) се односило на откривање детаља кривичног дела које је предмет испитивања лицу које треба да се полиграфски испита. Најчешћи начин откривања детаља кривичног дела јесте приказивање снимака са сигурносних камера које су забележиле догађај због ког се врши полиграфско испитивање, а на другом месту је непажња оперативних радника. Ислеђивање и показивање снимака од стране оперативних радника врши се у жељи да се уштеди време и не дозволи манипулација од стране осумњиченог. Снимци не морају бити показани ради ислеђивања, већ да би лице препознало извршиоца, жртву кривичног дела, место извршења и слично.

Понекад се само једним тестом у полиграфском испитивању, који обухвата битан детаљ о кривичном делу или учиниоцу, може указати да је лице упознато са предметом испитивања. Међутим, уколико се погрешно осумњиченој особи предоче снимци или детаљи кривичног дела, она приликом тестирања реагује на такве детаље, што испитивачу може отежати тумачење реакција и разлога њиховог постојања.

Од укупног броја грешака (84) које су уочене у току овог истраживања, 18 (21%) се односило на најављивање полиграфског испитивања пре доласка лица у зграду полиције. Најављивање ни-

је забрањено, али уколико се то учини много раније, лице има времена да се информише и упозна са начином функционисања полиграфа путем интернета или стручне литературе. Поред информисања о раду полиграфа, лице може и попити лекове за смирење, што се у пракси чешће дешава. Услед дејства лекова за смирење могу се добити забележене реакције у виду смирености на свим питањима, па чак и на питањима комплекса кривице, на која се очекује јача реакција у односу на релевантна питања. Одсуство реакције на релевантним питањима може резултирати елиминацијом извршиоца кривичног дела. Уколико се посумња или открије коришћење лекова за смирење пре самог испитивања, то може бити само разлог за још већу сумњу јер је особа покушала да превари полиграф.



Графикон 2. Грешке настале током оперативног рада уочене у уводном разговору

Закључна разматрања

Испитивање је главни део полиграфског испитивања, а ислеђивање и добијање признања циљ испитивања, али не сме се заборавити значај фазе која претходи самом тестирању. Без прве фазе остале две неће бити квалитетно и правилно спроведене, што може довести до изостанка резултата испитивања или погрешне оцене. Прикупљена сазнања у припреми и уводном разговору по-

лиграфском испитивачу омогућавају даљи рад и састављање тестовних питања.

Значај уводног разговора није само у провери информација добијених у припреми за испитивање, већ ова фаза има за циљ и међусобно упознавање и прилагођавање испитаника околностима и ситуацији у којој се нашао. Уколико би се прва фаза прескочила или површно урадила, испитивач не би имао прилику да утврди испитаникову информисаност о кривичном делу које је предмет испитивања. Такав начин рада би код испитаника створио утисак да испитивач није професионалан ни заинтересован за рад, па би и заинтересованост самог испитаника опала.

Без одвојеног времена за уводни разговор испитаник не може стећи слику о основном обрасцу понашања испитаника и условима под којима се он мења. Оквирни план који се током припреме направи често и лако се мења на основу података прикупљених у уводном разговору. Због тога је време утрошено у уводни разговор драгоцено, а не изгубљено. Прилика да се стекне поверење испитаника јавља се управо у току уводног разговора, пре испитивања и пре било каквог разговора о кривичном делу које је предмет испитивања. Уколико се не успостави однос поверења између испитаника и испитивача, не могу се очекивати нове информације, а камоли признање у току фазе ислеђивања.

Истраживање спроведено у оквиру полиграфске лабораторије Полицијске управе за град Београд доказује да се у великом броју испитивања, поред добре и темељне припреме, ипак у разговору који претходи тестирању могу добити нови подаци од испитаника који су значајни за одређење даљег тога испитивања.

Такође, истраживање је показало да се у пракси дешавају пропусти и грешке оперативних радника, што утиче на полиграфско испитивање и крајњи резултат. Најзаступљеније поступање полицијских службеника које утиче на полиграфско испитивање јесте преурањено ислеђивање пре полиграфског испитивања и непоштовање процедуре поступања према лицу које је позвано или ухапшено, а за које се планира да се полиграфски испитује. Верује се да грешке не настају из нестручног и несавесног поступања полицијских службеника, већ из жеље да се скрати време и цео случај што пре разреши, а извршилац пронађе и приведе правди. Ме-

ђутим, начело методичности је неспојиво са жељом за брзим расветљавањем кривичног дела.

Оперативни радник није дужан да зна на ком принципу ради полиграф, али би било пожељно. Грешке које настају током оперативног рада најлакше се могу ублажити или отклонити кроз едукацију оперативних радника. Најбољи вид едукације оперативних радника био би кроз семинаре службеника из различитих линија рада, током којих би сазнали шта је полиграфском испитивачу потребно за квалитетан рад, као и шта никако не смеју открити испитанику. Дословно схватање да оперативни радници не треба да разговарају са испитаником пре полиграфског испитивања често доводи до неадекватне припреме за испитивање и неупознавања са околностима које су познате испитанику.

Предочавање пропуста насталих током оперативног рада и потешкоћа са којима су се сусрели испитивачи, оперативни радници не треба да схвате као осуду или оправдање за полиграфски неодређен налаз, већ као препоруку за даљи рад и будућу сарадњу. Боља сарадња оперативног радника и испитивача значи ефикаснији рад на расветљавању кривичних дела, а већа ефикасност полиције води ка већој безбедности друштва.

Литература

1. Баић, В. (2011). Детекција лагања на основу посматрања невербалног понашања. *Безбедност*, 53 (1), 28–42.
2. Баић, В., Арех, И. (2015). *Детекција лагања*. Београд: Синапса едиције.
3. Баић, В. (2018). *Криминалистичка психологија*. Београд: Криминалистичко-полицијска академија.
4. Vrij, A. (2000). *Detecting Lies and Deceit*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
5. Grubin, D., Madsen, L. (2005). Lie detection and the polygraph: A historical review. *Journal of Forensic Psychiatry & Psychology*, 16 (2), 357–369.
6. Крстић, О. (1989). *Заблуде и истина о детектору лажу*, Научна књига, Београд.
7. Крстић, О. (2017). *Полиграф*, Службени гласник, Београд.
8. Kolarevic, D., Matejic, M., Kojic, G., Kojic, D. (2011). Efficiency of polygraph Testing Using Experiment in Serbia. *Archib Id Reiss*

- days, Thematic proceeding of international significance. Belgrade: Academy of Criminalistic and Police Studies, 343–351.*
9. Милић, Н. (2005). Симптоматска слика осумњиченог током процеса саслушања. *Безбедност*, 47 (2), 266–285.
 10. Милић, Н. (2006). *Полицијско саслушање осумњиченог*, Полицијска академија, Београд.
 11. Мијовић, Д. (1994). Субјективно и објективно у полиграфским методама. *Безбедност* 36 (4), 384–396.
 12. Мијовић, Д. (1995). Предрасуде оперативних радника о полиграфским методама. *Безбедност*, 37 (5), 627–638.
 13. NCOF (2003). *АСРО Investigative Interview Strategy: Training Curriculum*. Centrex: Nacional Crime and Operations Faculty, England.
 14. Nathan J. Gordon and William L. Fleisher (1997). *Effective interviewing & interrogation techniques*, Academic Press.
 15. Ивановић, З., Баић, В. (2016). *Тактика обезбеђења исказа*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
 16. Росо, З. (1995). *Информативни разговор и интервју*, МУП Републике Хрватске, Загреб.

Significance of Pre-Test Interview in Polygraph Examination

Abstract: *Societies had been struggling against deception and trying to detect it until finally, in the twentieth century, an increasingly popular technique was developed – the use of polygraph. Used for police purposes, but also more and more frequently for private purposes, polygraph inspires trust and offers possibility of detecting whether a person is being dishonest or not. Polygraph does not detect lying, but rather records physiological responses which have been proved to accompany lying and emotional stress. Although polygraph examination consists of three stages, the interrogation being crucial, one should not disregard the significance of the first stage in which the examiner establishes a relationship of trust with the examinees, evaluates the basic pattern of their behaviour, explores the examinees' familiarity with crime, but also their familiarity with the functioning of the polygraph. The pre-test interview is an opportunity to gain new findings but also to detect errors and omissions that have occurred in the operative activities preceding the examination. A study that conducted within the Police Directorate of the City of Belgrade including 270 respondents confirmed that issues arose in the course of examination when the test was not sufficiently prepared and when the pre-test interview was not given sufficient attention. The presentation of obtained findings regarding the*

errors and omissions detected in the pre-test interview are aimed at familiarizing operatives with the procedure and problems related to polygraph examiners' giving findings due to previous omissions, in order to make their cooperation better and more efficient.

Keywords: *polygraph, examination, introductory conversation, basic behavioral pattern.*

Радови објављени у часопису „Безбедност“ у 2020. години

Оригинални научни радови

1. Проф. др Тања Кесић, Предраг Тетковић, проф. др Милан Жарковић (2020) Анализа примене нових законских решења у сузбијању корупције у Републици Србији, *Безбедност*, год. 62. бр. 1.
2. Проф. др Валентина Баић, доц. др Ивана Радовановић, Милан Ољача (2020) Социодемографске карактеристике хомицидалне популације, *Безбедност*, год. 62. бр. 1.
3. Катарина Томашевић, др Саша Виријевић Јовановић, др Јелена Здравковић (2020) Утицај дигиталних технологија на унапређење рада полиције, *Безбедност*, год. 62. бр. 1.
4. Доц. др Божидар Оташевић, проф. др Даг Коларевић (2020) Карактеристике илегалних лабораторија за производњу марихуане у Србији, *Безбедност*, год. 62. бр. 2.
5. Др Оливер Лајић, др Марта Томић (2020) Припадници криминалистичке полиције у класној подели српског друштва, *Безбедност*, год. 62. бр. 2.
6. Др Горан Ђорђевић, др Ратко Ристић, др Михајло Раткнић, Андреја Мијатовић (2020) Ризик од бујичних поплава са посебним освртом на бујичне поплаве у Браничевском округу у периоду 2015-2018 године, *Безбедност*, год. 62. бр. 3.
7. Проф. др Божидар Форца, проф. др Жељко Никач (2020) Компаративна анализа стратегија националне безбедности Републике Србије, *Безбедност*, год. 62. бр. 3.
8. Доц. др Владимир М. Цветковић, Маја Сврдлин МА (2020) Угроженост жена од последица природно изазваних катастрофа: студија случаја Свилајнац, *Безбедност*, год. 62. бр. 3.
9. Др Данило Стевандић (2020) Право на живот и апсолутно нужна сила: стандарди Европског суда за људска права и стање у Србији, *Безбедност*, год. 62. бр. 3.

Прегледни научни радови

1. Проф. др Саша Мијалковић, Марко Ђорђевић (2020) Феноменологија парамилитаризма – прилог превазилажењу термилошких дилема језика безбедносних наука, *Безбедност*, год. 62. бр. 1.
2. Проф. др Зоран Ђурђевић, проф. др Ненад Милић (2020) Значај аналитичке подршке у супротстављању савременим облицима криминалитета у условима европских интеграција, *Безбедност*, год. 62. бр. 1.

3. Др Мина Т. Зиројевић, доц. др Дарко М. Марковић (2020) Верски финансиран самоубилачки тероризам, Безбедност, год. 62. бр. 1.
4. Проф. др Александар Чудан, Ђурица Николић, проф. др Далибор Кекић (2020) Нова архитектура и ризици у пословању са платним картицама, Безбедност, год. 62. бр. 1.
5. Бојан Кузмановић, доц. др Михаило Зоговић (2020) Употреба друштвених медија у побуњеничке и противпобуњеничке сврхе, Безбедност, год. 62. бр. 1.
6. Катарина Живановић (2020) Злостављање, мучење и изнуђивање исказа осумњиченог у кривичном законодавству Републике Србије, Безбедност, год. 62. бр. 1.
7. Марина Васић (2020) Успостављање система каријерног напредовања полицијских службеника заснованог на принципима управљања компетенцијама и учинком, Безбедност, год. 62. бр. 1.
8. Проф. др Снежана Живковић, проф. др Драган Млађан, проф. др Миланко Чабаркапа (2020) Психофизиолошке основе безбедности у радном окружењу, Безбедност, год. 62. бр. 2.
9. Доц. др Дејан Лабовић, доц. др Жарко Браковић (2020) Капацитети формалних и неформалних средстава контроле приватног обезбеђења у Србији, Безбедност, год. 62. бр. 2.
10. Др Дарко Димовски (2020) Хомосексуалност у пракси Европског суда за људска права, Безбедност, год. 62. бр. 2.
11. Проф. др Муамер Ницевић, Самра Дечковић МА (2020) Процесуирање злочина из мржње у Републици Србији и Босни и Херцеговини, Безбедност, год. 62. бр. 2.
12. Саша Дмитрашиновић (2020) Карактеристике кривичног дела изнуде у криминалистичкој пракси ПУ у Сомбору, Безбедност, год. 62. бр. 2.
13. Марија Тасић, Thomas Straub (2020) Актуелне правне и криминалистичке могућности у спровођењу поступка препознавања од стране сведока-компаративна анализа стандарда у Немачкој и Србији, Безбедност, год. 62. бр. 2.
14. Миодраг Радивојевић, проф. др Бранко Тешановић (2020) Систем интерне контроле и ревизије у Министарству одбране и Војсци Србије, Безбедност, год. 62. бр. 2.
15. Милица Ђурчић МА, Милан Вукелић МА (2020) Жене са територије Западног Балкана у исламским терористичким организацијама, Безбедност, год. 62. бр. 2.

16. Проф. др Радојица Лазих (2020) Служба за истраживање и документацију од Брионског пленума до 2007. године, Безбедност, год. 62. бр. 3.
17. Др Миленко Божовић, доц. др Зоранчо Василков (2020) Интегрисано управљање границама у праву ЕУ и његова примена у Републици Србији, Безбедност, год. 62. бр. 3.
18. Др Светлана Ристовић (2020) Стратегија ЕУ за Западни Балкан и решавање безбедносних изазова у Републици Србији, Безбедност, год. 62. бр. 3.
19. Доц. др Милан Миљковић (2020) Изазови у раду обавештајних служби у информатичком добу, Безбедност, год. 62. бр. 3.
20. Драгана Спасић (2020) Рад полиције заснован на доказима, Безбедност, год. 62. бр. 3.
21. Горан Лукић (2020) Међународни стандарди за супротстављање прању новца са освртом на Републику Србију, Безбедност, год. 62. бр. 3.
22. Неда Накић (2020) Значај уводног разговора код полиграфског испитивања, Безбедност, год. 62. бр. 3.

Рецензенти објављених радова у 2020. години

1. Др Жељко Бркић, Министарство унутрашњих послова;
2. Доц. др Владимир Шебек, Министарство унутрашњих послова;
3. Проф. др Синиша Достих, Министарство унутрашњих послова;
4. Др Слободан Топић, Министарство унутрашњих послова;
5. Доц. др Михаило Јовановић, Канцеларија за ИТ и еУправу, Влада Републике Србије;
6. Доц. др Горан Матић, Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, Влада Републике Србије;
7. Проф. др Богољуб Милосављевић, Правни факултет Универзитета Унион у Београду;
8. Проф. др Љубомир Стајић, Правни факултет Универзитета у Новом Саду;
9. Проф. др Мирољуб Јевтић, Факултет политичких наука у Београду;
10. Проф. др Миливоје Допсај, Факултет спорта и физичког васпитања Универзитета у Београду;
11. Проф. др Божидар Бановић, Факултет безбедности Универзитета у Београду;
12. Проф. др Младен Милошевић, Факултет безбедности Универзитета у Београду;

13. Проф. др Зоран Кековић, Факултет безбедности Универзитета у Београду;
14. Проф. др Јасмина Гачић Факултет безбедности Универзитета у Београду;
15. Проф. др Ненад Путник, Факултет безбедности, Универзитет у Београду;
16. Доц. др Милан Трбојевић, Факултет за студије безбедности, Универзитет Едуконс, Академија за националну безбедност;
17. Проф. др Миодраг Миленковић, Филозофски факултет у Нишу;
18. Доц. др Душан Годоровић, Филозофски факултет у Нишу;
19. Доц. др Здравко Грујић, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици;
20. Проф. др Миомира Костић, Правни факултет Универзитета у Нишу;
21. Проф. др Божидар Форца, Факултет за пословне студије и право Универзитет „Унион – Никола Тесла“ у Београду;
22. Проф. др Здравко Скакавац, Факултет за правне и пословне студије др Лазар Вркатић, Нови Сад, Универзитет Унион Београд;
23. Проф. др Срђан Благојевић, Војна академија, Универзитет одбране;
24. Проф. др Мирослав Талијан, Војна академија, Универзитет одбране;
25. Проф. др Милан Милошевић, Факултет за пословне студије и право, Универзитет „Унион-Никола Тесла“ у Београду;
26. Проф. др Душко Костић, Факултет за пословне студије и право у Београду;
27. Проф. др Славко Вукша, Универзитет за пословне студије Бања Лука;
28. Проф. др Бранко Крга, Институт за стратегијска истраживања Факултета за дипломатију и безбедност у Београду;
29. Др Зоран Стевановић, Институт за криминолошка и социолошка истраживања у Београду;
30. Проф. др Наташа Тањевић, Народна банка Србије;
31. Проф. др Мартон Сакал, Економски факултет у Суботици, Универзитет у Новом Саду;
32. Доц. др Божидар Оташевић, Криминалистичко-полицијски универзитет;
33. Проф. др Тања Кесић, Криминалистичко-полицијски универзитет;
34. Проф. др Александра Љуштина, Криминалистичко-полицијски универзитет;
35. Проф. др Звонимир Ивановић Криминалистичко-полицијски универзитет;

36. Проф. др Драган Млађан, Криминалистичко-полицијски универзитет;
37. Проф. др Саша Мијалковић, Криминалистичко-полицијски универзитет;
38. Проф. др Жељко Никач, Криминалистичко-полицијски универзитет;
39. Проф. др Дарко Маринковић, Криминалистичко-полицијски универзитет;
40. Проф. др Ненад Милић, Криминалистичко-полицијски универзитет;
41. Проф. др Сретен М. Југовић, Криминалистичко-полицијски универзитет;
42. Доц. др Драгана Чворовић, Криминалистичко-полицијски универзитет;
43. Проф. др Горан Бошковић, Криминалистичко-полицијски универзитет;
44. Проф. др Александар Бошковић, Криминалистичко-полицијски универзитет;
45. Проф. др Ненад Радовић, Криминалистичко-полицијски универзитет;
46. Доц. др Ивана Бодрожич, Криминалистичко-полицијски универзитет;
47. Проф. др Петар Чисар, Криминалистичко-полицијски универзитет;
48. Проф. др Зоран Т. Ђурђевић, Криминалистичко-полицијски универзитет;
49. Др Марија Мићовић, Криминалистичко-полицијски универзитет;
50. Проф. др Даг Коларевић, Криминалистичко-полицијски универзитет.
51. Марија Тасић, Криминалистичко-полицијски универзитет;

Уредништво се захваљује ауторима, рецензентима и стручној редакцији који су својим радом допринели његовом квалитету, уз жељу, да сарадњу наставимо и у наредним годинама.

УПУТСТВО САРАДНИЦИМА ЗА ПРИПРЕМУ РУКОПИСА

Часопис Министарства унутрашњих послова Републике Србије „Безбедност“ објављује научне и стручне радове из подручја наука о безбедности, на српском и енглеском језику, који претходно нису објављивани. Часопис излази три пута годишње.

Текст рукописа би требало да буде урађен на рачунару (фонт TimesNewRoman, ћирилично писмо, величина слова 14 pt за наслов –bold, 12 pt за основни текст, 65 словних знакова у једном реду, од 26 до 30 редова на једној страници, стандардне маргине). Научни и стручни радови могу да буду обима до 16 страна (30.000 знакова укључујући размаке). Прикази нових књига из области наука о безбедности могу бити обима до три стране.

На самом почетку писања текста обавезно укључити аутоматску хифенацију текста (Page Layout, Hyphenation, Automatic), а како не би долазило до непотребног размака између речи у реченици.

Рукописи се достављају Уредништву у електронском облику, у формату Word-а. Имена аутора, назив и седиште институција у којима раде, наводе се пре наслова рада, а контакт подаци, адреса или е-адреса даје се у напомени при дну прве странице чланка.

Рад треба да садржи: апстракт, кључне речи, текст чланка, закључак, литературу и резиме на енглеском језику. Код оригиналних научних радова апстракт садржи циљ истраживања, методе, резултате и закључак (од 100 до 250 речи које читаоцу омогућавају да брзо и тачно оцени релевантност чланка кроз кратак информативни приказ). Апстракт на српском језику би требало да стоји између заглавља (име аутора и наслов рада) и кључних речи. После апстракта налазе се кључне речи (до пет) на српском и енглеском језику.

Након апстракта следи текст чланка чију структуру за оригиналне научне радове чини: увод, материјал и методи, резултати, дискусија и закључак.

Код прегледних и стручних радова структуру текста чини увод, поднаслови, закључак и литература. Називи подналова у раду пишу се фонтом величине 12pt, bold, центрирано на средини и без коришћења редних бројева.

Резиме на енглеском језику иде на крају текста, после одељка Литература, са називом рада (величина фонта 14 pt –bold, текст 12pt –italic). Резиме на енглеском језику даје се у проширеном облику (300-400 речи) са детаљнијим презентовањем резултата истраживања.

Назив и број пројекта, односно назив програма у оквиру којег је чланак настао, као и назив институције која је финансирала пројекта или програм наводи се у посебној назнаци при дну прве стране чланка.

У случају да рад садржи илустрације, табеле, графиконе, фотографије и сл., неопходно је Уредништву доставити квалитетно припремљене прилоге у електронском облику одвојено од рада (препоручује се да се прилози прво експортују у посебан фолдер, а потом импортују у текст и шаљу уз рад одвојено како би сачували графички квалитет). Табеларни и графички прикази требало би да буду дати на једнообразан начин, с тим што се називи табела пишу изнад, а називи графичких приказа испод. Прикази се могу дати и у виду посебног прилога на крају чланка, с тим што је потребно у тексту нагласити позивање на њихов садржај

(Прилог 1, Прилог 2, ...). Пожељно је да наслови свих приказа буду дати двојезично, на српском и на енглеском језику (величина фонта 11 pt, italic), у формату JPEG или EPS, и да њихова резолуција износи минимум 300 dpi. За графичке прилоге урађене у Excel-у и другим апликативним софтверима треба користити различите растерске тонове црне боје.

Фусноте (напомене) користити само за суштинска запажања, нужне пропратне коментаре, упућивање на корисну литературу (*Више о томе ...*) и назнаке о коришћеним помоћним изворима (на пример, о научној грађи, законској регулативи, приручницима, документима, извештајима итд.), али не могу бити замена за цитирану литературу.

Цитате (навођење) у тексту не обележавати фуснотама, већ на крају цитата или при позивању на нечије дело (Мијалковић, 2006). Обавеза је аутора да се приликом позивања на изворе у оквиру чланка, тј. цитирања других аутора, њихова имена пишу у оригиналу, са годином објављеног рада и бројем странице у загради, која је одвојена једним табулатором након знака интерпункције – дветачке (Мијалковић, 2009: 147), а уколико се цитира више од два аутора, тада се у тексту помиње само први уз скраћеницу: et al. (Урошевић et al., 2009: 92). Зарезом се одваја аутор од године издања, а тачка-зарезом (;) различити аутори различитих дела (Симоновић, 2012; Ђорђевић, 2013), при чему се низ референци даје абecedним редом у оквиру једног пара заграда. Број стране се од године издања одваја двотачком (:). Ако се наводи исти аутор са више радова у једној години, тада се уз наредне радове додају абecedна слова поред године, као на пример: (Милојковић, 2013а), (Милојковић, 2013б) итд. Страна имена у тексту би требало транскрибовати на српски језик, с тим што се у загради наведе име у оригиналу. Референце у заградама би требало писати у оригиналу.

Ако је аутор институција или се ради о колективном носиоцу ауторских права, наводи се минимум података неопходан за идентификацију (Републички завод за статистику, 2009).

Приликом цитирања извора са Интернета наводи се Интернет адреса (<http://www...>) и, због сталне измене www окружења, датум када је текст скинут са мреже. За референце у електронском облику потребно је нагласити да се ради о електронском извору – Електронска верзија и/или Интернет адреса.

Од суштинске је важности да се цитати у тексту и листа библиографских јединица на крају текста у потпуности слажу. Сваки цитат из текста мора да се нађе на листи библиографских јединица и обрнуто. Такође, само цитати из текста је потребно да буду на листи библиографских јединица.

У списку литературе радови се наводе у оригиналу (референце се не преводе на језик рада), са нумерацијом, абecedним редом по презименима аутора и то на следећи начин:

Врста рада	Референце
Часопис	Симоновић, Б. (2009). Стандардизација и акредитација као један од начина професионализације полиције и криминалистичке службе. <i>Безбедност</i> , 51(1-2): 236-253.
Монографија	Мијалковић, С. (2009). <i>Национална безбедност</i> . Криминалистичко-полицијска академија, Београд.

Зборник радова	Бановић, Б., Маринковић, Д., (2005). <i>Специјалне истражне радње и нове тенденције у савременој науци кривичног права</i> , У Зборник радова „Нове тенденције у савременој науци кривичног права и наше кривично законодавство“, ХЛП Саветовање Удружења за кривично право и криминологију СЦГ, Златибор-Београд, стр. 509-543.
Законски прописи	<i>Закон о полицији</i> , Службени гласник Републике Србије, бр. 101/2005, 63/2009 - Одлука УС 92/2011 и 64/2015.
Е-извор	Witkowski, J., (2002). <i>Can Juries Really Believe What They See? New Foundational Requirements for the Authentication of Digital Images</i> , Journal of Law & Policy, 10: 267, http://law.wustl.edu/Journal/10/p267_Witkowski_book_pages.pdf . доступан 10. 1. 2010.

Наслови цитираних домаћих часописа, монографија, уџбеника и зборника радова дају се у оригиналном, пуном облику, али никако у преведеном облику.

Рукописи подлежу анонимној рецензији два рецензента. Уредништво задржава уређивачко право да на основу рецензије, актуелности рада, увида у рад и вођене евиденције одлучи да ли ће, када и у ком обиму рад бити објављен. Објављени радови се хонораришу, а необјављени се не враћају ауторима. Могуће примедбе и сугестије рецензента и/или уредника достављају се ауторима ради исправке.

Аутори би уз рад требало Уредништву да доставе: пуно име и презиме, адресу, e-mail, број телефона, фотокопију личне карте и чековне картице. Рукописе слати на адресу: Уредништво часописа „Безбедност“, Булевар Зорана Ђинђића 104, 11070 Београд, телефон: 011/3148-734, телефакс: 011/3148-749, e-mail: upobr@mup.gov.rs

Позивамо све досадашње и нове ауторе да својим стручним, научним прилозима обогате садржај нашег, у научној и стручној јавности већ афирмираног часописа са дугогодишњом традицијом, а у заједничком циљу да се унапреди полицијска пракса, подигне ниво безбедносне културе, и обезбеди праћење савремених научних и стручних достигнућа у безбедносној проблематици. Такође, напомињемо да је могућ заједнички – коауторски наступ страних и домаћих аутора, односно, да се у часопису „Безбедност“ коауторски могу објављивати само оригинални научни радови.

**ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК
ЧАСОПИСА „БЕЗБЕДНОСТ“
Доц. др Божидар Оташевић**