

# ТЕОРИЈСКИ РАДОВИ

Проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ,  
Правни факултет у Нишу

## КРИВИЧНЕ САНКЦИЈЕ ЗА МАЛОЛЕТНИКЕ У НОВОМ КРИВИЧНОМ ЗАКОНУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

*Резиме:* Почетком 2006. године у Републици Србији је ступило на снагу ново материјално и извршно кривично законодавство. Тако је после скоро три деценије подељене законодавне надлежности у области кривичног права између федерације, републике и покрајине из времена СФР Југославије, Република Србија добила јединствени Кривични законик који је обухватио све материјално правне одредбе, осим одредби везаних за кривичноправни положај малолетних лица. Наиме, систем кривичних санкција за малолетне учиниоце кривичних дела, поступак изрицања и начин, поступак и услови извршења малолетничких кривичних санкција су уређени прописима посебног закона - Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица. На тај начин су у једном законском тексту обухваћене све материјалне, процесне и извршне кривичноправне одредбе о малолетним лицима. Управо о систему кривичних санкција за малолетне учиниоце кривичних дела и његовим карактеристикама говори овај рад.

*Кључне речи:* малолетник, кривично дело, учинилац, закон, санкције, васпитне мере, суд.

### УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Малолетничко кривично право је део, сегмент кривичног права, које због обиља специфичних решења у последње време у низу европских земаља<sup>1</sup> добија карактер самосталне правне (позитивна правне) али и научне дисциплине. Ради се наиме о посебној, заокруженој и аутономној целини која садржи низ специфичних решења у односу на пунолетне учиниоце кривичних

<sup>1</sup> У Немачкој, Француској, Хрватској и сада Републици Србији је ова грана права формално издвојена из кривичног закона (законика). Тако је у Немачкој у примени Закон о малолетничком кривичном правосуђу од 11. децембра 1974. године (са изменама од 30. јуна 1990. године) - Jugendgerichtsgesetz, у Француској је у примени Ordonnance No. 45-174 du 2. fev. 1945. године допуњена Законом број 2002-1138 од 9. септембра 2002. године, у Хрватској је у примени Закон о судовима за младеж из 1998. године.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

дела<sup>2</sup>. Неретко се стога у литератури за ову грану права употребљава назив пара-кривично право или квази-кривично право<sup>3</sup> које се односи на малолетна лица. То је скуп законских прописа којима се одређује кривичноправни статус малолетних лица (као учинилаца кривичних дела, односно малолетних лица као жртава кривичних дела). То је право које прописује посебан третман према малолетним учиниоцима кривичних дела<sup>4</sup>. Тако овај назив за који се често у правној теорији одређује као криминално-политички постулат обухвата грану права са кривичноправним одредбама, које се примењују на малолетне учиниоце кривичних дела и које одсликавају посебан, специфичан карактер ове гране права. То је право које се заснива на личности учиниоца деликта (Taterstrafrecht), а не на самом деликту (Tatstrafrecht).

Или другим речима то је систем законских правних прописа којима се одређује систем кривичних санкција за малолетне учиниоце кривичних дела, а под одређеним условима и за пунолетне учиниоце, те поступак за изрицање и извршење ових санкција од стране надлежних државних органа. Стога се може рећи да малолетничко кривично право прелази оквире кривичног права, јер обухвата не само кривичноправне одредбе материјално правне садржине, већ и одредбе процесног и извршног кривичног права у мери и у обиму који се односи на малолетне учиниоце кривичних дела<sup>5</sup>.

Следећи тенденције присутне последњих деценија у неким европским земљама (Немачка, Француска, Хрватска) и у Републици Србији је при недавно изведеној радикалној реформи у области кривичног права донет посебан Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица (ЗОМУКД)<sup>6</sup>. На тај начин је малолетничко кривично право формално издвојено из Кривичног законика, односно Закона и о кривичном поступку и Закона о извршењу кривичних санкција. Данас је у Републици Србији наведени закон основни, непосредни извор малолетничког кривичног права које има примат у примени према малолетним учиниоцима кривичних дела, а под одређеним законским условима и према пунолетним лицима. Но, као извор малолетничког кривичног права такође се јавља и Кривични законик Републике Србије односно споредно, допунско или помоћно кривично право при одређивању појма, елемената и карактеристика кривичних дела на страни чијих учинилаца (у својству извршиоца, саизвршиоца или саучесника) се јављају малолетна лица. Такође и сви други правни извори (међународни уговори, судска пракса, подзаконски акти, правна теорија, обичајно право) на посредан начин се јављају као извор ове гране права на начин и у обиму којим употпуњује кривичноправне одредбе (материјалног, процесног и извршног кривичног права).

<sup>2</sup> З. Стојановић, Кривично право, Општи део, Београд, 2005. године, стр. 344.

<sup>3</sup> З. Стојановић, *ibid*, стр. 344.

<sup>4</sup> Г. Марјановић, Македонско кривично право, Општ дел, Скопље, 1998. године, стр. 361.

<sup>5</sup> Више: Д. Јовашевић, Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица са уводним коментаром, Београд, 2005. године, стр. 3-59.

<sup>6</sup> Закон је објављен у Службеном гласнику Републике Србије број 85/2005, а ступио је на снагу 1. јануара 2006. године.

**КАРАКТЕРИСТИКЕ МАЛОЛЕТНИЧКОГ КРИВИЧНОГ ЗАКОНОДАВСТВА**

У нашем кривичном праву Законом о изменама и допунама Кривичног законика ФНРЈ из 1959. године<sup>7</sup> издвојене су одредбе о кажњавању малолетних учинилаца кривичних дела у посебно поглавље. Тако је створено малолетничко кривично право са следећим карактеристикама<sup>8</sup>:

а) Кривичноправне одредбе се не односе на лице које у време извршења кривичног дела није навршило 14 година (члан 2 ЗОМУКД). Таква лица се називају деца и они нису активни субјект кривичног права. Према њима је у потпуности искључена примена кривичног права, али они зато подлежу примени одредби неких других грана права (породичног права, права социјалног старања, прекршајног права и сл.).

б) Штавише строго посматрано, језичким и граматичким тумачењем појам "малолетног учиниоца кривичног дела" није могућ, јер кривичног дела нема без постојања кривице на страни његовог учиниоца (према објективном схватању појма кривичног дела из члана 14 КЗ РС), а појам кривице је неспојив (инкопатибилан) са појмом детета, па чак и са појмом малолетника. Стога и сам закон употребљава прилично немушту формулацију "малолетник који је извршио противправно дело које је у закону предвиђено као кривично дело. И даље, искључено је постојање и утврђивање кривице малолетних учинилаца кривичних дела"<sup>9</sup>.

в) Малолетничко кривично право као заокружени систем кривичноправних прописа које се примењују према малолетним учиниоцима кривичних дела је лишен бројних појмова и института које иначе познаје кривично право које се примењује према пунолетним лицима као што су: кривица, казна, казни и ретрибутивни систем, сразмерност казне степену опасности учиниоца и тежине учињеног кривичног дела, одмеравање казне за дела у стицају. У основи овог система се налазе одређени међународноправни стандарди, предвиђени у Минималним стандардним правилима за малолетничко кривично правосуђе (тзв. Пекиншка правила) усвојена од стране ОУН 1985. године.

г) Систем малолетничког кривичног права треба да буде подређен криминално-политичким циљевима - а то је васпитање малолетног учиниоца кривичног дела и његово преваспитање. На тај начин је истакнут специјално превентивни карактер ове гране права чиме је напуштен његов дотадашњи "терапеутски" карактер. У теорији се стога истиче да су малолетничке кривичне санкције у првом реду мере помоћи, мере социјализације са што мање елемената принуде, ограничења права и слободе и репресије, а све више мере помоћи, бриге, надзора и отклањања и предупредивања сметњи и услова за њихов нормалан и несметан развој и сазревање. То у крајњој линији и одговара тзв. Хавајским правилима које је ОУН усвојила 1990. го-

<sup>7</sup> О. Перић, Покрет нове друштвене одбране и кривичноправни положај малолетника, Зборник Матице српске, Нови Сад, број 88/1990. године, стр. 125-131.

<sup>8</sup> Види: М. Сингер, Љ. Мишкај Тодоровић, Деликвенција младих, Загреб, 1989. године; Ф. Хирјан, М. Сингер, Малолетници у кривичном праву, Загреб, 2001. године.

<sup>9</sup> Више: А. Царић, Млађе особе у казненом праву, Загреб, 2002. године.

## БЕЗБЕДНОСТ

дине, која у односу на малолетне учиниоце кривичних дела захтева искључење или свођење на минимум било каквог облика лишења слободе (члан 11 тачка б).

д) Међу кривичним санкцијама према малолетним учиниоцима кривичних дела примат имају васпитне мере над казном која представља изузетак изражен у примени малолетничког затвора<sup>10</sup>. Закон познаје девет васпитних мера систематизованих у три групе: 1) мере упозорења и усмеравања (које су у Републици Србији замениле раније постојеће дисциплинске мере), 2) мере појачаног надзора и 3) заводске мере. Малолетничким затвором може се казнити само изузетно старији малолетник ако је извршио тешко кривично дело за које је предвиђена казна затвора преко пет година<sup>11</sup>. Дакле, васпитне мере су основни облик реаговања друштва према малолетним учиниоцима кривичних дела. При томе у примени васпитних мера треба ићи постепено, степенасто. Наиме, приоритет у примени имају блаже васпитне мере (мере упозорења и усмеравања), а тек потом тек теже васпитне мере (мере појачаног надзора и на крају заводске васпитне мере). Штавише примат у примени имају не кривичне санкције већ њихови супститути који имају карактер неформалне санкције, при чему је и таква примена сведена на најмању могућу меру<sup>12</sup>.

ђ) Но, поред и уместо кривичних санкција модерна кривична законодавства (Немачка, Француска, Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина) познају различите мере алтернативног карактера (супститути кривичних санкција) чија се примена препоручује према теорији неинтервенисања<sup>13</sup> кад год је могуће избегавање кривичног правосуђа преко скретања кривичног поступка (diversion) посебно када се ради о багателном, епизодном, примарном, ситуационом или случајном криминалитету. То су различите мере *sui generis* у виду васпитних налога, упустава, забрана или препорука, чији је циљ да се избегне или одложи вођење кривичног поступка према малолетном учиниоцу кривичног дела. Заправо циљ је примене ових мера скретање поступка према малолетним лицима са кривичног права на друге гране права (нпр. породично право или право социјалног старања). Овакво је решење у складу са чланом 40 став 3 тачка б Конвенције УН о правима детета<sup>14</sup> који захтева од држава потписница да предузму мере кад год је могуће и пожељно да

<sup>10</sup> М. Обретковић, Правни статус малолетних преступника између правде и социјалне заштите, Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1993. године, стр. 77-92; Х. Сијерчић Чолић, Асоцијално понашање дјече и малолетника - узроци и облици реакције у систему кривичног правосуђа у БиХ на такво понашање, Правна мисао, Сарајево, број 9-10/2001. године, стр. 30-36.

<sup>11</sup> Више: М. Сингер, Казненоправна одговорност младежи, Загреб, 1998. године.

<sup>12</sup> Иако примена казни према малолетницима представља изузетну законску могућност, ипак постоје и таква кривична законодавства која познају широку лезу казни које се примењују према малолетним учиниоцима кривичних дела. Тако Руски кривични законик у чл. 87 прописује да према малолетницима који су извршили кривично дело може бити одмерена казна или се према њима могу применити васпитне мере. У чл. 88 наводи се више казни које се могу изрећи малолетницима: новчана казна, лишење права на бављење одређеном делатношћу, обавезни рад, поправни рад, изолација и лишење слободе до десет година (И. Федосов, Т. Скуратов, Уголовни кодекс Русијској федерацији, Москва, 2005. године, стр. 65-66).

<sup>13</sup> О. Перић, Алтернативне мере и санкције у новом кривичном законодавству о малолетницима, Билтен Округног суда у Београду, Београд, број 69/2005. године, стр. 7-10; Више: О. Перић, Коментар Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, Београд, 2005. године; Љ. Лазаревић, М. Грубач, Коментар Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, Београд, 2005.

<sup>14</sup> Службени лист СФРЈ - Међународни уговори број 15/90.

се уведу мере поступања са децом и малолетницима, која су прекршила закон без прибегавања судском поступку.

е) У нашем правном систему постоје посебни органи малолетничког кривичног правосуђа<sup>15</sup>: посебна одељења за малолетничку деликвенцију у органима унутрашњих послова, посебни јавни тужилац за малолетнике и посебни судија за малолетнике односно већа за малолетнике при окружном суду. Сва лица која поступају у кривичном поступку према малолетницима морају да имају посебна, специјална знања из области о правима детета и преступништву (деликвенцији) младих. Веће за малолетнике у првостепеном суду је састављено од судије за малолетнике и двојице судија поротника различитог пола (који морају бити из реда наставника, учитеља, васпитача и других стручних лица која имају искуство у раду са децом и младима). Надлежност суда се утврђује према месту пребивалишта односно боравишта малолетника. При томе посебну и активну улогу у кривичном поступку (при изрицању и извршењу васпитних налога односно васпитних мера) имају и органи ванкривичног правосуђа - орган старатељства<sup>16</sup>.

ж) У кривичном поступку према малолетницима органи кривичног гоњења и суда имају широка дискрециона овлашћења у погледу покретања, вођења или окончања сходно начелу опортунитета. Прво, јавни тужилац за малолетнике односно судија за малолетнике могу одлучити да изрекну у смислу члана 5 ЗОМУКД малолетнику један или више васпитних налога (који нису кривичне санкције) уместо да покрену кривични поступак или пак да покрену поступак обуставе ако се ради о кривичном делу за које је прописана казна затвора до пет година или новчана казна. Друго, према члану 58 ЗОМУКД јавни тужилац за малолетнике када се ради о кривичном делу за које је прописана казна затвора до пет година или новчана казна, може да одлучи да не захтева покретање кривичног поступка ако сматра да не би било целисходно да се води кривични поступак према малолетнику, с обзиром на природу кривичног дела и околности под којима је дело учињено, ранији живот малолетника и његова лична својства. Треће, када је васпитна мера или казна малолетничког затвора изречена малолетнику и току је њихово извршење, јавни тужилац за малолетнике може да одлучи да не захтева покретање кривичног поступка за друго кривично дело малолетника ако с обзиром на тежину учињеног дела и казну односно васпитну меру која се извршава не би имало сврхе вођење кривичног поступка и изрицање кривичне санкције за друго дело<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Сматра се да су историјски посматрано прве установе за смештај малолетника основане 1703. године у Риму под утицајем папе Климента IX (Г. Марјановић, Македонско кривично право, Општ дел, Скопље, 1998. године, стр. 362) да би касније установе сличне садржине основане и у Енглеској, Немачкој, Француској и Швајцарској. И данас у појединим земљама (скандинавског правног система) малолетничко кривично право примењују вансудски - административни органи: одбори или савети за дечу заштиту (А. Царић, Проблеми малолетничког судства, Сплит, 1971. године, стр. 190).

<sup>16</sup> Види: О. Перић, Кривично правни положај малолетника, Београд, 1975. године; О. Перић, Коментар кривично правних прописа о малолетницима, Београд, 1995. године.

<sup>17</sup> Љ. Јовановић, Д. Јовашевић, Кривично право, Општи део, Београд, 2003. године, стр. 311-312.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

За даљи развој малолетничког кривичног права од посебног је значаја Резолуција XVII Конгреса међународног удружења за кривично право који је одржан у Пекингу 2004. године<sup>18</sup>.

### КРИВИЧНЕ САНКЦИЈЕ ЗА МАЛОЛЕТНИКЕ

#### Кривичноправни статус малолетника

У савременом кривичном праву границе малолетства су одређене на различит начин. Тако чл. 31-32 Кривичног законика Бугарске сматрају децом лица узраста до 14 година, малолетнике узраста 14-18 година и пунолетна лица преко 18 година<sup>19</sup>. Члан 17 Кривичног законика НР Кине одређује да се кривична одговорност стиче са навршених 18 година. Лица узраста од 14 до 18 година се блаже кажњавају, али ако таква лица изврше следећа кривична дела: намерно убиство или намерно нанесу штету другоме, или пак изврше силовање, разбојништво, трговину опојним дрогама, паљевину, експлозију или тровање тада подлежу кривичној одговорности<sup>20</sup>. Грчки кривични законик у члану 121 као децу сматра лица узраста до 12 година, млађе малолетнике у узрасту од 12-17 година, док су старији малолетници лица узраста од 17-21 година<sup>21</sup>. Члан. 11 Чешког кривичног законика децу сматра у узрасту до 15 година, а малолетнике од 16-18 година који су делимично кривично одговорни за извршено кривично дело<sup>22</sup>. И коначно, члан 122-8 Француског кривичног законика одређује да се кривично правна способност стиче са навршених 13 година, а лица узраста од 13 до 18 година сматрају се малолетницима<sup>23</sup>. Шведски кривични законик у шестом одељку, првог поглавља, као доњу границу одговорности за кривична дела одређује 15 година<sup>24</sup>.

Малолетници се деле према узрасту на две категорије: млађи и старији малолетници. Млађи малолетници су лица узраста од четрнаест до шеснаест година, док су старији малолетници лица која су навршила шеснаест али нису навршила осамнаест година<sup>25</sup>. Поред њих у одређеним случајевима малолетничко кривично право се примењује и на млађа пунолетна лица - лица која су време извршења кривичног дела навршила осамнаест година, а у време суђења нису навршила двадесет једну годину.

#### Појам и сврха кривичних санкција за малолетнике

Наше кривично право предвиђа две основне врсте малолетничких кривичних санкција. То су: васпитне мере и малолетнички затвор. То су законом пред-

---

<sup>18</sup> Текст Резолуције је објављен у целини у Ревиви за криминологију и кривично право, Београд, број 1/2005. године, стр. 221-222.

<sup>19</sup> И. Ненов, Наказателно право на Република Бугарија, Обща част, Књига втора, Софија, 1992.

<sup>20</sup> C. D. Pagle, Chinese Criminal Law, Peking, 1998. године.

<sup>21</sup> N. Lolis, G. Mangakis, The Greek penal code, London, 1973. године.

<sup>22</sup> Trestny zakon s izmeneniami i dopolneniami v 1973., Praha, 1974. године.

<sup>23</sup> P. Poncela, Droit de la peine, Themis, Paris, 2003. године.

<sup>24</sup> N. Bishop, Swedish Penal Code, Stokholm, 1999. године, стр. 4.

<sup>25</sup> М. Обретковић, Правни статус малолетних преступника: између правде и социјалне заштите, Зборник Института за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, број 1/1993. године, стр. 77-92.

виђене мере друштвеног реаговања према малолетним учиниоцима кривичних дела, које изричу законом одређени органи (окружни суд - судија за малолетнике и веће за малолетнике) у циљу заштите друштва од криминалитета кроз васпитање, преваспитање и правилан развој малолетника. Васпитне мере су основна врста малолетничких кривичних санкција. Оне се изричу редовно, по правилу, уобичајено<sup>26</sup>. Могу се изрећи свим малолетним учиниоцима кривичних дела (како млађим тако и старијим малолетницима). Супсидијарно, и то само изузетно када су испуњени законом предвиђени услови и када суд дође до уверења да се сврха малолетничких кривичних санкција не може остварити применом васпитних мера, суд може изрећи посебну врсту казне - казну малолетничког затвора.

Сврха кривичних санкција за малолетнике је двојако одређена. Њихова је прво сврха иста као и сврха свих других кривичних санкција, која је одређена у члану 4 КЗ РС - а то је сузбијање дела којима се повређују или угрожавају вредности заштићене кривичним законодавством. Дакле општа сврха и малолетничких кривичних санкција је сузбијање свих врста, облика и видова криминалитета.

У оквиру ове опште сврхе свих (па и малолетничких) кривичних санкција, у члану 10 ЗОМУКД је посебно одређено да је сврха кривичних санкција према малолетницима да се утиче: на њихов развој и јачање њихове личне одговорности, на васпитање и правилан развој њихове личности како би се обезбедило поновно укључивање малолетника у друштвену заједницу. Ова се сврха може постићи на три начина: 1) надзором, 2) пружањем заштите и помоћи и 3) обезбеђивањем општег и стручног оспособљавања. Дакле, при одређивању сврхе ових санкција закон је ставио нагласак, тежиште на васпитање, преваспитање и правилан развој малолетника и то у виду специјалне превенције<sup>27</sup>.

Но, ипак се мора признати да и ове санкције ма како специјално превентивног карактера, нису лишене принудног, ретрибутивног карактера, јер њихова примена не зависи од воље малолетног учиниоца дела, а по садржини се састоје у постављању одређених ограничења, забрана, условљавања и понашања малолетника по одређеним упутствима и налозима. Поред тога, сврха малолетничког затвора је и вршење појачаног утицаја на малолетног учиниоца да убудуће не врши кривична дела, као и на друге малолетнике да не врше кривична дела. То значи да је сврха малолетничког затвора двојако одређена: 1) специјална превенција кроз деловање на учиниоца да не понови кривично дело и 2) генерална превенција - утицање на друге малолетнике да не изврше кривично дело.

<sup>26</sup> Лицу које је у моменту извршења кривичног дела било млађе од 16 година могу се изрећи само васпитне мере без обзира што је у моменту доношења одлуке имао преко 16 година (решење Округног суда у Пожаревцу Кж. 356/98 од 2. 9. 1998. године).

<sup>27</sup> На сличан начин сврха васпитних (одгојних) мера је одређена и у хрватском кривичном закону - да пружањем заштите, бриге, помоћи и надзора те осигурањем општег и стручног образовања утиче на малолетника да се он васпита, развија целокупну личност и да се јача његова лична одговорност. Поред тога сврха је и ових санкција као и кривичних санкција уопште да грађани поштују правни систем државе, да нико не учини кривично дело а да онај који га је учинио више не понови такво дело (Ж. Хорватић, Казнено право, Опћи дио I, Загреб, 2003. године, стр. 247).

## БЕЗБЕДНОСТ

---

### Врсте кривичних санкција за малолетнике

Основне врсте кривичних санкција које наше законодавство предвиђа за малолетне учиноце кривичних дела јесу девет васпитних мера систематизованих у три групе: 1) мере упозорења и усмеравања, 2) мере појачаног надзора и 3) заводске мере. Иако закон не прави разлику, у правној теорији се могу наћи схватања према коме се васпитне мере могу поделити на лакше (блаже) и теже (строже). Тако се као лакше васпитне мере сматрају мере упозорења и усмеравања, док у најтеже мере спадају заводске мере. Оваква подела васпитних мера одговара и принципу поступности, постепености у њиховој примени према коме се увек примењује лакша мера ако се њоме може постићи сврха (циљ) васпитних мера, а тек потом се изричу теже мере. Ово разликовање васпитних мера има оправдања у њиховој садржини, условима и критеријумима за примену, односно у њиховом трајању и начину извршења.

Изузетно се према старијем малолетнику може изрећи и посебна врста казне - казна малолетничког затвора.

Но, према малолетницима се под законом предвиђеним условима могу изрећи и мере безбедности, осим забране вршења позива, делатности и дужности (члан 39 ЗОМУКД) и то као споредна, суплементарна санкција, уз васпитну меру или казну малолетничког затвора<sup>28</sup>. Изузетно се мера безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи малолетнику може изрећи самостално, ако су испуњени законски услови (члан 81 КЗ РС). При томе је закон ограничио примену мера безбедности обавезног лечења алкохоличара и меру безбедности обавезног лечења наркомана, тако да се оне не могу изрећи уз васпитну меру упозорења и усмеравања.

Поред и уместо санкција, ново кривично законодавство познаје и посебну врсту мера - васпитне налоге као алтернативне мере које имају за циљ скретање кривичног поступка према малолетницима (*la diversion*) на примену других мера.

### Васпитни налози

Најзначајнија новина новог малолетничког кривичног права јесте увођење алтернативних мера које треба да воде скретању кривичног поступка на друге гране права (породично право, право социјалног старања). То су васпитни налози (препоруке или упутства)<sup>29</sup>. Основ за примену ових мера произилази из члана 40 став 3 тачка б. Конвенције УН о правима детета коју је 1990. године потписала и ратификовала и наша земља, према коме је потребно и пожељно да се уведу мере поступања са децом која су прекршила закон, али без прибегавања судском поступку. Тако схваћено скретање поступка означава различите начине, мере и поступке како би се

<sup>28</sup> З. Томић, Примјена мјера безбедности према малољетним и малим пунољетним учиноцима кривичних дјела, Правна мисао, Сарајево, број 3-4/1991. године, стр. 45-56.

<sup>29</sup> Д. Јовашевић, Закон о малолетним учиноцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица са уводним коментаром, Београд, 2005. године, стр. 12-13.



млади сачували од штетног дејства судства за малолетнике односно, кривичних санкција<sup>30</sup>.

То су посебне мере *sui generis* које немају карактер кривичне санкције. Наиме, према малолетном учиниоцу кривичног дела за које је прописана новчана казна или казна затвора до пет година, може се изрећи један или више васпитних налога. Сврха је ових налога да се не покреће кривични поступак према малолетнику, или да се обустави већ покренути поступак, односно да се применом оваквог васпитног налога утиче на правилан развој малолетника, као и на јачање његове личне одговорности како убудуће не би наставио са вршењем кривичних дела, посебно када се ради о багателном или средњем криминалитету. Дакле овде се ради о мерама искључиво специјално превентивног карактера. Васпитне налоге изричу јавни тужилац за малолетнике, или судија за малолетнике ако су испуњена два кумулативна услова: 1) објективни услов - да се ради о кривичном делу за које је прописана новчана казна, или казна затвора до пет година и 2) субјективни услов - који се јавља у два вида: а) да је малолетник признао извршење кривичног дела и б) да постоји одређени однос малолетника према кривичном делу али и оштећеном лицу. Васпитни налози се могу изрећи само малолетним учиниоцима кривичних дела, што значи да је њихова примена искључена према млађим пунолетним лицима.

При избору васпитног налога надлежни орган нарочито узима у обзир у целини интерес малолетника и оштећеног лица водећи рачуна да се применом једног или више васпитних налога не омете процес редовног школовања или запослења малолетника. Овако одређени налог може да траје најдуже шест месеци при чему се избор, замена и примена односно надзор у примени васпитног налога од стране надлежног органа врши у сарадњи са родитељима, усвојоцима или староцем малолетника и надлежним органом старатељства. Постоји више врста васпитних налога (члан 7 ЗОМУКД). То су: 1) поравнање са оштећеним како би се накнадом штете, извињењем, радом или на неки други начин отклонило у целини или делимично штетне последице извршеног кривичног дела, 2) редовно похађање школе или редовни одлазак на посао, 3) укључивање без накнаде у рад хуманитарних организација или послова социјалног, локалног или еколошког садржаја, 4) подвргавање одговарајућем испитивању и одвикавању од зависности изазване употребом алкохолних пића или опојних дрога и 5) укључивање у појединачни или групни третман у одговарајућој здравственој установи или саветовалишту.

Јавни тужилац за малолетнике такође има могућност да своју одлуку о непокретању кривичног поступка сходно начелу опортунитета гоњења (чл. 58 ЗОМУКД) услови престанком малолетника и његових родитеља, усвојоца или староца, као и самом спремношћу малолетника да у остављеном року испуни један или више постављених налога. Заправо све док не поднесе захтев за покретање припремног поступка, јавни тужилац за малолетнике

<sup>30</sup> М. Ансел, Друштвена одбрана, Београд, 1991. године, стр. 63.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

има широке дискреционе могућности у погледу одлучивања да ли ће покренути кривични поступак према малолетнику због учињеног кривичног дела.

Савремено кривично право такође познаје различите алтернативне мере и поступке скретања према малолетницима.

Тако кривично право Босне и Херцеговине (чл. 76-78 Кривичног закона Босне и Херцеговине, чл. 80-82 Кривичног закона Федерације Босне и Херцеговине, чл. 80-82 Кривичног закона Брчко Дистрикта БиХ и чл. 65-67 Кривичног закона Републике Српске)<sup>31</sup> предвиђа васпитне препоруке које се могу изрећи малолетним учиниоцима кривичних дела за која је прописана новчана казна или казна затвора до три године, ако је малолетник признао извршење кривичног дела и ако је изразио спремност да се помири са оштећеним. Препоруке изриче надлежни тужилац или судија за малолетнике са роком трајања до једне године. Сврха је ових препорука: 1) да се не покреће кривични поступак према малолетном учиниоцу лакшег кривичног дела и 2) да се утиче на малолетника да убудуће не врши кривична дела. Предвиђено је више врста васпитних препорука: 1) лично извињење оштећеном, 2) накнада штете оштећеном, 3) редовно похађање школе, 4) рад у корист хуманитарне организације или локалне заједнице, 5) прихватање одговарајућег запослења, 6) смештај у другу породицу, дом или установу, 7) лечење у одговарајућој здравственој установи и 8) посећивање одређених васпитних, образовних, психолошких и других саветовалишта.

У Француској је кривичноправни положај малолетника уређен Уредбом о деци деликвентима (из 1945. године која је више пута мењана). Према чл. 15-1 Уредбе<sup>32</sup> суд за малолетнике може учиниоцу кривичног дела које је навршило десет година да изрекне једну или више алтернативних васпитних санкција: 1) одузимање предмета, 2) разне врсте забрана (забрана појављивања на месту извршења кривичног дела, забрана приближавања оштећеном, забрана дружења и контактирања са саучениском у кривичном делу) с тим да не могу да трају дуже од једне године, 3) похађање курсева грађанског васпитања којима је циљ да малолетника обуче или подсети на обавезе из чл. 15-1, ст. 1 тач. 1-6 Уредбе). Кршењем овако постављених обавеза или упутстава суд малолетнику може да изрекне санкцију институционалног карактера (предвиђену у чл. 15 Уредбе): 1) упућивање у овлашћену јавну или приватну установу за васпитање или професионално образовање, 2) упућивање у медицинску или медицинско психолошку установу, 3) предаја служби за помоћ деци и 4) упућивање у интернат прилагођен малолетницима школског узраста.

У Немачкој, Закон о малолетничком правосуђу (из 1974. године са изменама из 1990. године<sup>33</sup> који се примењује на лица узраста од 14 до 21 године предвиђа три врсте малолетничких кривичних санкција. То су: 1) васпитне

<sup>31</sup> Б. Петровић, Д. Јовашевић, Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине, Опћи дио, Сарајево, 2005. године, стр. 358-359.

<sup>32</sup> О. Перић, Алтернативне мере и санкције у новом кривичном законодавству о малолетницима, Билтен Округног суда у Београду, Београд, број 69/2005. године, стр. 14-15.

<sup>33</sup> Више: Д. Павловић, Закон о малолетничком правосуђу, Београд, 1997. године.

мере, 2) дисциплинске мере и 3) казна за малолетнике. Две су васпитне мере. То су: а) давање упутстава - заповести или забрана којима се регулише начин живота малолетника. То су: поступање по упутствима у односу на пребивалиште, становање код одређене породице или у дому, школовање или обављање одређеног посла, извршавање радне обавезе, подвргавање надзору одређеног лица, похађање одређених курсева, нагодба са оштећеним, забрана контакта са одређеним лицима, забрана посећивања одређених места, учествовање на предавању о саобраћају (чл. 9-10) и б) обавеза прихватања помоћи у смислу Социјалног законика. Немачко кривично право предвиђа три дисциплинске мере. То су: а) опомена, б) давање налога малолетнику - да надокнади штету проузроковану кривичним делом, да се извини оштећеном, да изврши одређене радне обавезе, да плати одређени износ новца у корист општекорисне установе (чл. 15) и в) малолетнички затвор - затвор у слободне дане или викендом, затвор у кратком трајању и затвор у дугом трајању од једне до четири недеље (чл. 16). Најтежа врста малолетничких кривичних санкција је казна за малолетнике која се изриче у трајању од шест месеци до пет година, а само изузетно до десет година.

У Словенији, Кривични законик из 1995. године<sup>34</sup> у чл. 77 као посебну врсту васпитних мера предвиђа упутства и забране за малолетника: 1) да се извини оштећеном, 2) да се измири са оштећеним, 3) да редовно похађа школу, 4) да се оспособљава за одређени позив, 5) да прихати одређено запослење, 6) да се смести у одређену породицу, дом или друго место, 7) да обави посао у корист хуманитарних организација, 8) да се лечи, 9) да посећује одређена саветовалишта, 10) да учествује у програмима социјалног тренинга, 11) да заврши курс познавања саобраћајних прописа. Једну или више ових мера суд може изрећи малолетнику ако је то довољно да се утиче на њега и његово понашање, при чему се посебно цени његова спремност на сарадњу. Овако изречена упутства и забране могу да трају најдуже једну годину.

## ВАСПИТНЕ МЕРЕ

### Појам и врсте васпитних мера

Васпитне мере су основна врста кривичних санкција које се могу изрећи малолетним учиниоцима кривичних дела, а под одређеним условима и млађим пунолетним лицима. То су законом одређене мере које имају за циљ сузбијање дела којима се повређују или угрожавају заштићене вредности, утицањем на развој и јачање личне одговорности малолетног учиниоца кривичног дела, његово васпитавање и правилан развој његове личности, које изриче суд, а које се састоје у ограничавању или одузимању њихових слобода и права<sup>35</sup>. Два су услова за њихову примену: 1) узраст од четрнаест до осамнаест година учиниоца у време извршења кривичног дела и 2) извр-

<sup>34</sup> Б. Пенко, К. Стролиг, Казенски законик з уводним појаснили, Љубљана, 1999. стр. 108-109.

<sup>35</sup> Васпитне мере као специфичне кривичне санкције за малолетне учиниоце кривичних дела са идентичним карактеристикама, врстама и условима за њихово изрицање, познају и бројни савремени кривични закони: чл. 74-81 Кривичног законика Републике Словеније, чл. 90-91 Кривичног законика Руске федерације, чл. 11 Кривичног законика Републике Украјине, чл. 74-83 Кривичног законика Републике Македоније.

## БЕЗБЕДНОСТ

шење противправног дела које је у закону предвиђено као кривично дело<sup>36</sup>. То су санкције изразито специјално превентивног карактера, али будући да се ради о кривичним санкцијама које су везане за извршено (или покушано) кривично дело оне нужно собом носе и одређени ретрибутивни карактер јер се примењују независно и против воље малолетника, а уз то се њима малолетник лишава или ограничава у одређеним правима или слободама, или у погледу избора понашања постављањем забрана или услова односно налога и упутстава.

Ново кривично право предвиђа девет васпитних мера систематизованих у три групе (члан 11 ЗОМУКД). То су: 1) мере упозорења и усмеравања: судски укор и посебне обавезе. Из система малолетничких санкција је изостављена раније постојећа мера упућивање у дисциплински центар за малолетнике, 2) мере појачаног надзора: појачан надзор од стране родитеља, усвојиоца или стараоца, појачан надзор у другој породици, појачан надзор од стране органа старатељства и појачан надзор уз дневни боравак у одговарајућој установи за васпитавање и образовање малолетника (новоуведена васпитна мера) и 3) заводске мере: упућивање у васпитну установу, упућивање у васпитно-поправни дом и упућивање у посебну установу за лечење и оспособљавање.

Будући да у посебном делу кривичног законика ни код једног кривичног дела није изричито прописана ниједна од васпитних мера, то је суд овлашћен да при одлучивању да ли ће и коју меру изрећи у конкретном случају малолетном учиниоцу кривичног дела, примени ону меру којом ће најбоље остварити сврху прописивања васпитних мера<sup>37</sup>, а посебно да узме у обзир околности наведене у члану 12 ЗОМУКД: 1) узраст и зрелост малолетника, 2) друга својства његове личности, 3) степен поремећаја у друштвеном понашању, 4) тежину дела, 5) побуде из којих је дело учињено, 6) средину и прилике у којима је живео, 7) понашање после учињеног кривичног дела, а посебно да ли је спречио или покушао да спречи наступање штетне последице, накнади или покушао да накнади причињену штету, 8) да ли је према малолетнику раније била изречена кривична или прекршајна санкција као и 9) све друге околности које могу да буду од утицаја за изрицање адекватне мере<sup>38</sup>.

Ако је малолетник учинио више кривичних дела у стицају (идеалном или реалном), а суд одлучи да изрекне васпитну меру, тада цени јединствено сва дела у целини и изриче само једну васпитну меру. На овај начин суд поступа и када после изречене васпитне мере утврди да је малолетник пре

<sup>36</sup> Љ. Хаџовић, В. Бабић, Заштита малолетних деликвената - приручник за примјену васпитних мјера појачаног надзора органа старатељства, Београд, 1994. године, стр. 45-52.

<sup>37</sup> Више: О. Матић, Испитивање личности малолетника као основ за одређивање васпитне мере и третмана у ВП домовима, Београд, 1974. године; Ђ. Криж, Критерији за одабир одгојних мјера малолетницима у свијетлу примјене Закона о судовима за младеж, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, број 2/1999. године, стр. 369-375.

<sup>38</sup> И други инострани кривични закони одређују правила за избор васпитних мера према малолетним учиниоцима кривичног дела. Тако у чл. 85 швајцарски кривични законик обавезује суд да узме у обзир: понашање и васпитање малолетника као и социјални миље у коме је он одрастао, при чему прибавља и професионално мишљење о менталном и физичком степену развијености малолетника (Н. Ф. Кузнецова, А. В. Серебреникова, Уголовни кодекс Шведцари, Зерцало, Москва, 2000. године).

или после њеног изрицања учинио друго кривично дело (члан 26 ЗОМУКД). Изречене васпитне мере не повлаче правне последице осуде које се састоје у забрани стицања одређених права (члан 36 ЗОМУКД). Подаци о изреченим васпитним мерама се могу дати само суду, јавном тужилаштву и органу старатељства. Но, закон је предвидео и једно ограничење према коме се подаци о васпитним мерама које су изречене за кривична дела за која је у закону прописана новчана казна или казна затвора до три године не могу давати, ако је лице на које се одлука односи навршило двадесетједну годину. Лице коме је изречена заводска васпитна мера не може за то време да врши изборне функције у државним органима, органима територијалне аутономије, органима локалне самоуправе, органима управљања, пословодним органима или другим органима у предузећима или другим организацијама које послују државном имовином, односно организацијама којима је законом поверено вршење одређених јавних овлашћења (члан 27 ЗОМУКД).

Евиденцију о изреченим васпитним мерама води суд који је судио у првом степену (члан 37 ЗОМУКД).

#### Мере упозорења и усмеравања

Прва и најлакша врста васпитних мера јесу мере упозорења и усмеравања које су замениле раније постојеће дисциплинске мере<sup>39</sup>. Оне се изричу када је потребно и довољно да се таквим мерама утиче на личност малолетника и његово понашање. Дакле, њихова примена долази у обзир када се ради о малолетницима према којима није потребно примењивати трајније мере васпитања, који су извршили багателно кривично дело најчешће из лакомислености и непромишљености као примарни, ситуациони учиниоци, а не због васпитне запуштености<sup>40</sup>. Закон предвиђа две мере упозорења и усмеравања: судски укор и посебне обавезе.

1) Судски укор (члан 13 ЗОМУКД) је најблажа васпитна мера која се састоји у прекору који суд у име друштва упућује малолетном учиниоцу због извршеног кривичног дела. Суд изриче ову меру ако се из односа малолетника према учињеном кривичном делу и његове спремности да убудуће не чини кривична дела може закључити да је довољно да га само прекори. При изрицању ове мере суд малолетнику указује на неприхватљивост, штетност његовог поступка и предочава му да му може бити изречена друга (подразумева се тежа) санкција, ако поново изврши неко кривично дело.

2) Посебне обавезе (члан 14 ЗОМУКД) су друга врста мера упозорења и усмеравања. Ово је нова, самостална врста кривичних санкција за малолетне учиниоце кривичних дела, иако је ове мере познавало и наше раније ма-

<sup>39</sup> Ове мере се и даље у Републици Црној Гори називају дисциплинске мере. Њих чине: укор (члан 86) и упућивање у дисциплински центар за малолетнике (члан 87 где се малолетник упућује у васпитни центар два сата дневно, два пута недељно у току од осам до дванаест недеља (Љ. Лазаревић, Б. Вучковић, В. Вучковић, Коментар Кривичног законика Републике Црне Горе, Цетиње, 2004. године, стр.210-215). Слично решење је задржано и у Републици Македонији чл. 76-77 (Г. Марјановиќ, Македонско кривично право, Општ дел, Скопље, 1998. године, стр. 366-367).

<sup>40</sup> Д. Зовко, Извршење васпитне мере упућивања у дисциплински центар за малолетнике, Социјални рад и социјална заштита, Београд, број 1-2/1990. године, стр. 75-81; Н. Милошевић, Дисциплинске васпитне мере, Билтен судске праксе Врховног суда Србије, Београд, број 2/1998. године, стр. 19-27.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

лолетничко кривично право као скуп посебних мера које је суд могао изрећи малолетнику, супсидијарно уз неку од мера појачаног надзора. Суд може малолетнику да изрекне једну или више посебних обавеза ако процени да је одговарајућим захтевима или забранама потребно утицати на малолетника и његово понашање. У овом случају суд може малолетнику да изрекне следеће обавезе: 1) да се извини оштећеном, 2) да у оквиру сопствених могућности накнади штету коју је проузроковао, 3) да редовно похађа школу или не изостаје са посла, 4) да се оспособљава за занимање које одговара његовим способностима и склоностима, 5) да се без накнаде укључи у рад хуманитарних организација или у послове социјалног, локалног или еколошког садржаја, 6) да се укључи у одређене спортске активности, 7) да се подвргне одговарајућем испитивању и одвикавању од зависности изазване употребом алкохолних пића или опојних дрога, 8) да се укључи у појединачни или групни третман у одговарајућој здравственој установи или саветовалишту и да поступа по програмима рада који су за њега сачињени у тим установама, 9) да похађа курсеве за стручно оспособљавање или да се припрема и полаже испите којима се проверава одређено знање и 10) да не може да напусти место пребивалишта или боравишта без сагласности суда и посебног одобрења органа старатељства.

Приликом избора појединих обавеза суд посебно води рачуна да оне буду прилагођене личности малолетног учиниоца кривичног дела и приликама у којима он живи, односно да процењује његову спремност да сарађује у остваривању изречених мера. Када изрекне посебне обавезе суд малолетника упозорава да у случају неиспуњења једне или више обавеза које су му одређене у остављеном року, оне могу бити замењене неком другом обавезом, али и другом (тежом) васпитном мером. Осим посебних обавеза малолетника: да се извини оштећеном, да у оквиру сопствених могућности накнади проузроковану штету и да се без накнаде укључи у рад хуманитарних организација или у послове социјалног, локалног или еколошког садржаја, све остале посебне обавезе суд може да изрекне у трајању до једне године, с тим да је слобода суда широко постављена, што значи да је он овлашћен да измени или обустави од извршења све или само поједине изречене обавезе, зависно од резултата који су постигнути у њиховом извршењу.

Надзор над извршењем посебних обавеза врши суд с тим, што у погледу примене појединих обавеза може да затражи одговарајуће извештаје и мишљење и од органа старатељства.

### Мере појачаног надзора

Друга врста васпитних мера јесу мере појачаног надзора. Оне се изричу малолетнику када је за његово васпитање и развој потребно предузети трајније мере уз одговарајући стручни надзор и помоћ, а при томе није потребно малолетничково потпуно издвајање из дотадашње средине<sup>41</sup>. Закон предвиђа

<sup>41</sup> Васпитна мера појачаног надзора изречена учиниоцу кривичног дела у време када је био малолетан не може остати ако је у време одлучивања о жалби он већ постао пунолетан (пресуда Врховног суда Србије Кж. 1706/2000. од 23. јануара 2001. године).

четири мере појачаног надзора: појачан надзор од стране родитеља, усвојиоца или стараоца, појачан надзор у другој породици, појачан надзор органа старатељства и појачан надзор уз дневни боравак у одговарајућој установи за васпитавање и образовање малолетника<sup>42</sup>.

1) Појачан надзор од стране родитеља, усвојиоца или стараоца (члан 15 ЗОМУКД) суд изриче ако су родитељи, усвојилац или старалац пропустили да врше потребну бригу и надзор над малолетником, а њихови могућности су да овакву бригу и надзор врше и то се од њих може са основом очекивати<sup>43</sup>. Ова мера може да траје најмање шест месеци, а највише две године, с тим да суд накнадно одлучује о њеном престанку. Кад изрекне ову меру суд даје родитељу, усвојиоцу или стараоцу потребна упутства и налаже му одређене дужности које треба да предузме у циљу васпитавања малолетника, његовог лечења и отклањања штетних утицаја на њега. Такође суд може да одреди да орган старатељства<sup>44</sup> проверава извршење изречене мере као и да указује помоћ родитељу, усвојиоцу или стараоцу у њеном извршењу.

2) Појачан надзор у другој породици (члан 16 ЗОМУКД) се изриче ако родитељи, усвојилац или старалац малолетника нису у могућности да над њим врше надзор или ако се од њих то не може са основом очекивати, па се малолетник смешта у другу породицу која је вољна да га прими и која има могућности да над њим врши појачани надзор. За остварење ове мере потребно је да постоји породица која је вољна да прими малолетника и да се стара о његовом васпитању и која је у стању, која је објективно способна да утиче на његово понашање. При изрицању ове мере суд одређује да орган старатељства проверава њено извршење, те да указује помоћ породици у коју је малолетник смештен. Ова мера може да траје најмање шест месеци, а највише две године, с тим да суд накнадно одлучује о њеном престанку. Извршење ове мере се обуставља када родитељи, усвојилац или старалац малолетника стекну могућност да над њим врше појачани надзор, или када према резултату извршења мере престане потреба за појачним надзором.

3) Појачан надзор органа старатељства (члан 17 ЗОМУКД) се изриче када родитељи, усвојилац или старалац малолетника нису у могућности да врше појачани надзор, а не постоје услови за појачани надзор у другој породици. Дакле, то је случај када ниједна од претходних васпитних мера не може бити примењена па се малолетник ставља под надзор органа ста-

<sup>42</sup> Више: С. Узелац, Приручник за водитеље одгојне мјере -појачана брига и надзор, Загреб, 1988. године; Н. Милошевић, Васпитне мере појачаног надзора, Билтен Врховног суда Србије, Београд, број 2-3/1997. године, стр. 7-19.

<sup>43</sup> Када јавни тужилац не изјави жалбу на решење првостепеног суда у односу на одлуку о изреченој васпитној мери појачаног надзора од стране родитеља, који према стању у списима нису у објективној могућности да врше перманентан појачан надзор над својим сином у смислу изречене васпитне мере, већ тај надзор врши баба малолетника, испитујући побијано решење због погрешно и непотпуно утврђеног чињеничног стања по жалби браниоца малолетника, Врховни суд налази да у односу на исту нема основа за интервенисање, јер васпитна мера укора не долази у обзир, имајући у виду природу и у закону предвиђену тежину кривичног дела - разбојништва, тако да одлука суда о изреченој васпитној мери остаје у целости (решење Врховног суда Србије Кжм. 12/2002. од 7. маја 2002. године).

<sup>44</sup> Приликом изрицања васпитне мере суд је дужан да одреди и орган старатељства који ће проверавати извршење мере и указивати помоћ родитељима или стараоцима (решење Врховног суда Србије Кжм. 61/2000. од 13. фебруара 2001. године).

## БЕЗБЕДНОСТ

---

рателства<sup>45</sup>. Ова мера може да траје најмање шест месеци, а највише две године, с тим да суд накнадно одлучује о њеном престанку. Док траје мера, малолетник остаје код својих родитеља или других лица која га издржавају односно која се о њему старају, а појачан надзор над њим врши одређено службено лице органа старатељства, или друго стручно лице које одреди овај орган. Орган старатељства брине о школовању малолетника, његовом запослењу, одвајању из средине која на њега штетно утиче, потребном лечењу и сређивању прилика у којима живи.

4) Појачан надзор уз дневни боравак у одговарајућој установи за васпитавање и образовање малолетника (члан 18 ЗОМУКД) суд изриче, ако је уз неку од претходних мера појачаног надзора потребно и ангажовање стручних лица у посебној установи, која се бави васпитавањем и образовањем малолетника. Ова мера може да траје најмање шест месеци, а највише две године, с тим да суд накнадно одлучује о њеном престанку. Док траје ова мера малолетник остаје и даље код својих родитеља или других лица која се о њему старају, а у току дана проводи одређено време у установи за васпитавање и образовање малолетника, али тако да то не омета његово школовање или редовно долажење на посао. У таквој установи се одговарајућим васпитним и образовним садржајима утиче на будући живот и понашање малолетника у ужој и широј социјалној средини. О извршењу ове мере стара се орган старатељства.

### Заводске мере

Најтежа врста васпитних мера јесу заводске мере (мере институционалног третмана). Оне се изричу када је према малолетнику потребно предузети трајније мере васпитавања, лечења и оспособљавања, уз његово потпуно одвајање из дотадашње средине ради вршења појачаног утицаја на малолетника. Заводске мере се изричу као последње средство друштва у борби против малолетничког криминалитета и могу трајати у законом одређеним границама, само колико је потребно да би се остварила сврха васпитних мера<sup>46</sup>. Закон предвиђа три заводске мере: упућивање у васпитну установу, упућивање у васпитно-поправни дом и упућивање у посебну установу за лечење и оспособљавање<sup>47</sup>.

1) Упућивање у васпитну установу (члан 20 ЗОМУКД) суд изриче када малолетника треба издвојити из дотадашње средине и обезбедити му помоћ и стални надзор од стране стручних лица (стручних васпитача). Ова мера се извршава у васпитној установи за малолетнике општег типа<sup>48</sup>. У васпитној

<sup>45</sup> Више: М. Миковић, *Малољетничка деликвенција и социјални рад*, Сарајево, 2004. године.

<sup>46</sup> Више: М. Радојевић, *Центри за социјални рад и васпитне установе у извршавању васпитних мера*, Београд, 1979. године; С. Соковић, *Васпитне мере институционалног карактера и казна малолетничког затвора*, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, Београд, број 1/1997. године, стр. 145-162.

<sup>47</sup> Време које је малолетник провео у притвору не урачунава се у време изречене заводске мере (решење Врховног суда Србије Кжм. 78/92 од 30. 10. 1992.године).

<sup>48</sup> М. Живковић, *Неки практични аспекти извршавања мјере упућивања у дом за преодгој малољетника и понашање малољетника у постпеналном раздобљу*, Пенолошке теме, Загреб, број 1-2/1990. године, стр. 99-121; М. Вујичић, Н. Гломазић, *Неке новине у раду Завода за васпитање и образовање дјеце и омладине Подгорица*, Социјална сигурност, Београд, број 1-2/1997. године, стр. 313-327.



установи малолетник остаје најмање шест месеци, а највише две године, с тим да суд сваких шест месеци разматра да ли постоје основи за обуставу извршења мере или за њену замену другом васпитном мером<sup>49</sup>.

2) Упућивање у васпитно-поправни дом (члан 21 ЗОМУКД) суд изриче малолетнику према коме поред издвајања из дотадашње средине треба применити појачане мере надзора и посебне стручне програме васпитавања. Васпитно-поправни домови су посебне установе са утврђеним режимом за поправљање теже васпитно запуштених малолетних учинилаца кривичних дела. При одлучивању да ли ће изрећи ову најтежу васпитну меру<sup>50</sup> суд посебно узима у обзир ранији живот малолетника, степен поремећаја понашања, тежину и природу учињеног кривичног дела и околност да ли је према малолетнику раније била изречена нека кривична или прекршајна санкција. У васпитно-поправном дому малолетник остаје најмање шест месеци, а највише четири године, с тим да суд сваких шест месеци разматра да ли постоје основи за обуставу извршења мере, или за њену замену другом васпитном мером.

3) Упућивање у посебну установу за лечење и оспособљавање (члан 23 ЗОМУКД) суд може да изрекне према малолетнику који је ометен у психофизичком развоју (глув, слеп, гловонем, лице са физичким оштећењем или инвалидитетом), или малолетнику са психичким поремећајима. Ова се мера може изрећи и уместо мере безбедности обавезног психијатријског лечења и чувања у здравственој установи, ако се у посебној установи за лечење и оспособљавање може обезбедити чување и лечење малолетника и на тај начин постићи законом предвиђена сврха ове мере безбедности. Малолетник у посебној установи за лечење и оспособљавање може да остане највише три године, с тим што суд разматра сваких шест месеци да ли постоје основи за обуставу извршења мере или за њену замену другом мером. Уколико је ова васпитна мера изречена уместо мере безбедности обавезног лечења и чувања у здравственој установи, малолетник у посебној установи за лечење и оспособљавање остаје све док је то потребно, а када наврши двадесетједну годину живота извршење мере се наставља у установи у којој се иначе извршава ова медицинска мера безбедности (Специјалној затворској болници у саставу Управе за извршење заводских санкција).

## КАЗНА МАЛОЛЕТНИЧКОГ ЗАТВОРА

Казна малолетничког затвора је једина врста казне у систему малолетничких кривичних санкција (чл. 28-38 ЗОМУКД) која се састоји у одузимању слободе кретања старијем малолетном учиниоцу тежег кривичног дела за одређено време. По форми је то казна лишења слободе, која је слична казни затвора

<sup>49</sup> У решењу којим суд малолетнику изриче васпитну меру упућивања у васпитну установу, не одређује се у којој ће се установи изречена мера и извршавати (решење Врховног суда Србије Кжм.78/92 од 30. 10. 1992. године); Време које је малолетник провео у притвору не урачунава се у време изречене заводске васпитне мере (пресуда Врховног суда Србије Кж. 78/92 од 30. октобра 1992. године).

<sup>50</sup> У правној теорији се истиче да је упућивање у васпитно-поправни дом најригорознија васпитна мера која се граничи са казном малолетничког затвора по тежини, начину и поступку извршења и дужини трајања. О. Перић, Коментар кривичноправних прописа о малолетницима, Београд, 2003. године, стр. 122-123.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

коју суд изриче пунолетним учиниоцима кривичних дела<sup>51</sup>. Али по циљевима које треба да постигне, ова је казна веома блиска са васпитним мерама. Основне карактеристике казне малолетничког затвора су следеће:

1) то је најтежа врста малолетничке кривичне санкције и једина врста казне која се може изрећи малолетном учиниоцу кривичног дела. Додуше ова се казна не може изрећи сваком малолетнику (већ само старијем) и не може се изрећи за свако кривично дело (већ само за теже дело за које је у закону прописана казна затвора преко пет година),

2) то је санкција којом се остварују циљеви специјалне и генералне превенције, будући да се његовом применом врши појачани утицај на малолетног учиниоца да убудуће не врши кривична дела, као и на друге малолетнике да не врше кривична дела,

3) два су услова за изрицање малолетничког затвора: а) извршено кривично дело и 2) кривица учиниоца испољена у високом степену. То је једина малолетничка кривична санкција при чијем изрицању је суд обавезан да утврђује постојање и степен кривице његовог учиниоца,

4) малолетнички затвор се одмерава по посебним правилима међу којима посебан значај имају субјективне околности везане за личност учиниоца и објективне околности везане за природу и тежину учињеног кривичног дела,

5) казна малолетничког затвора се изриче у трајању од шест месеци до пет година<sup>52</sup>. Изриче се на пуне године и месеце. Но, поред овог општег максимума, закон познаје и још један максимум - од десет година. Малолетнички затвор у трајању до десет година се може изрећи у два случаја: а) када је учињено кривично дело за које је у закону прописана казна затвора од двадесет година или тежа казна и б) када је учињено у стицају најмање два кривична дела за која је у закону прописана казна затвора тежа од десет година. Малолетнички затвор се не може изрећи у трајању дужем од прописане казне затвора за учињено дело,

б) за кривична дела у стицају<sup>53</sup> малолетнички затвор се изриче по посебним правилима: а) ако старији малолетник учини више кривичних дела у стицају, а суд нађе да за свако кривично дело треба изрећи казну малолетничког затвора, одмериће по слободној оцени за сва дела једну казну малолетничког затвора у законом одређеним границама, б) ако суд нађе да за неко кривично дело старијег малолетника треба изрећи васпитну меру, а за неко дело казну малолетничког затвора, тада ће суд за сва дела у стицају изрећи само једну казну малолетничког затвора, в) ако суд за дела у стицају утврди казне затвора и казну малолетничког затвора, тада изриче јединствену казну

---

<sup>51</sup> Ову најтежу казну за малолетне учиниоце кривичног дела са идентичним карактеристикама и условима за примену познају бројни савремени кривични закони: чл. 101 Кривичног законика Републике Црне Горе, чл. 86 Кривичног законика Републике Македоније, чл. 88 Кривичног законика Руске федерације, чл. 63 Бугарског кривичног законика и чл. 89 Кривичног законика Републике Словеније.

<sup>52</sup> У Црној Гори сходно решењу из члана 101 КЗ РСЦГ малолетнички затвор може да траје од шест месеци до осам година, а изузетно до десет година (ако се ради о извршењу кривичног дела за које је прописана казна затвора најмање десет година).

<sup>53</sup> Изрицање казне малолетничког затвора применом одредаба о стицају као и за пунолетна лица, представља повреду кривичног закона (решење Врховног суда Србије Кжм. 524/97 од 14. новембра 1997. године).

затвора сходно правилима за одмеравање казне за дела у стицају учињена од пунолетних лица (систем асперације - члан 60 став 4 КЗ РС) и г) ако суд нађе да за неко дело у стицају треба изрећи васпитну меру, а за неко дело казну затвора, тада изриче само казну затвора. На исти начин суд ће поступити и када одмерава казну осуђеном лицу (ако се после изречене осуде утврди да је осуђени пре или после њеног изрицања извршио друго кривично дело),

7) казна малолетничког затвора не повлачи правне последице осуде које се састоје у забрани стицања одређених права<sup>54</sup>,

8) лице коме је изречена казна малолетничког затвора суд може условно отпустити ако је издржао трећину изречене казне, али не пре него што је протекло шест месеци ако се на основу постигнутог успеха у извршењу може очекивати да ће се на слободи добро понашати и да неће вршити кривична дела. Уз дати условни отпуст суд може да одреди и неку од мера појачаног надзора уз могућност примене једне или више посебних обавеза. Овако дати условни отпуст се може опозвати на начин и под условима као што се он опозива у случају изречене казне затвора пунолетном учиниоцу кривичном делу,

9) застарелост изречене казне малолетничког затвора наступа ако је протекло: а) десет година од осуде на малолетнички затвор преко пет година, б) пет година од осуде на малолетнички затвор преко три године и в) три године од осуде на малолетнички затвор до три године.

10) подаци о осуди на казну малолетничког затвора могу се дати само суду, јавном тужиоцу и органу унутрашњих послова у вези са кривичним поступком који се води против лица које је раније било осуђено и органу који учествује у поступку давања амнестије, помиловања, рехабилитације или одлучивања о престанку правних последица осуде, као и органима старатељства кад је то потребно за вршење послова из њихове надлежности,

11) ако за време трајања васпитне мере суд изрекне старијем малолетнику казну малолетничког затвора, васпитна мера престаје када осуђени започне издржавање изречене казне. Ако за време трајања васпитне мере суд изрекне пунолетном лицу казну малолетничког затвора или казну затвора у трајању од најмање једне године, васпитна мера престаје када ово лице започне са издржавањем казне, а ако је изречена казна малолетничког затвора или затвора у краћем трајању, суд ће у пресуди одлучити да ли ће се после издржане казне наставити са извршењем васпитне мере, или ће се обуставити њено извршење,

12) лице коме је изречена казна малолетничког затвора не може за то време да врши изборне функције у државним органима, органима територијалне аутономије, органима локалне самоуправе, органима управљања, пословодним органима или другим органима у предузећима или другим организацијама

<sup>54</sup> Види: О. Перић, Малолетнички затвор - примена и извршење, Београд, 1979. године; Ђ. Карамитров, Извршување на васпитните мерки и казнета малолетнички затвор во СР Македонија, Скопље, 1981. године.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

које послују државном имовином, односно организацијама којима је законом поверено вршење одређених јавних овлашћења,

13) евиденцију о изреченим казнама малолетничког затвора води суд који је судио у првом степену,

14) осуда на казну малолетничког затвора подлеже рехабилитацији (законској и судској) на исти начин као и осуда пунолетном лицу.

Казна малолетничког затвора је хибридна кривична санкција која је по форми казнена мера са израженим елементима репресије, али је по садржини, суштини и циљу који треба да оствари васпитна мера. У наше кривично право је уведен новелом Кривичног законика ФНРЈ из 1959. године (иако је и пре тога под одређеним условима било могуће кажњавање чак и млађег малолетника). Ова казна се може изрећи ако су испуњени законско предвиђени кумулативни услови (члан 28 ЗОМУКД)<sup>55</sup>: 1) да је учинилац кривичног дела старији малолетник тј. лице које је у време извршења кривичног дела навршило шеснаест година, а није навршило осамнаест година, 2) да је малолетник учинио кривично дело за које је у закону прописана казна затвора тежа од пет година, 3) да је малолетник извршио кривично дело са високим степеном кривице. То је степен кривице изнад уобичајеног, нормалног, просечног степена свесне и вољне управљености учиниоца према извршеном кривичном делу. Да ли у конкретном случају постоји висок степен кривице, представља фактичко питање које судско веће мора да реши у сваком конкретном случају<sup>56</sup> и 4) да је суд дошао до уверења да због природе и тежине учињеног кривичног дела и високог степена кривице није оправдано изрећи васпитну меру. Овај услов указује на изузетан карактер примене казне малолетничког затвора, чак и када су испуњени законом предвиђени услови. За изрицање малолетничког затвора потребна је и оцена суда да у конкретном случају не би било оправдано изрећи васпитну меру<sup>57</sup>. Значи, малолетнички затвор је казна супсидијарног карактера чија је примена увек факултативна.

Када су исуњени законом предвиђени услови, суд старијем малолетнику одмерава казну малолетничког затвора у границама законом прописане казне, за учињено кривично дело, имајући у виду сврху малолетничког затвора и узимајући у обзир све околности (олакшавајуће и отежавајуће), а нарочито: степен зрелости малолетника и време које је потребно за његово васпи-

<sup>55</sup> Н. Милошевић, Малолетнички затвор, Билтен судске праксе Врховног суда Србије, Београд, број 2/2000. године, стр. 7-19; С. Соковић, Васпитне мере институционалног карактера и казна малолетничког затвора, Југословенска ревија за криминологију и кривично право, Београд, број 1/1997. године, стр. 145-162.

<sup>56</sup> Битно смањење урачунљивости у време извршења кривичног дела искључује постојање високог степена кривице као једног од услова за изрицање казне малолетничког затвора (решење Врховног суда Србије Кжм. 72/95. од 22. августа 1995. године).

<sup>57</sup> Тешке последице дела као један од услова за изрицање казне малолетничког затвора не произилазе искључиво из таквих последица које су настале за оштећеног и његову имовину, већ и из остварених околности које им дају такав карактер (решење Врховног суда Србије Кжм. 20/94. од 27. маја 1994. године); При опредељењу да изрекне казну малолетничког затвора уместо васпитне заводске мере, суд треба да цени објективне услове за изрицање, тешке последице дела, висок степен кривице, личност малолетника, његов ранији живот и побуде из којих је дело извршио (пресуда Врховног суда Србије Кжм. 42/2000. од 5. септембра 2000. године); При одлучивању о изрицању казне малолетничког затвора и њене висине малолетнику који је навршио 16 година, за нова кривична дела цениће се и чињеница да је он пре тога као млађи малолетник извршио кривична дела силовања, дрске крађе и преваре (пресуда Врховног суда Србије Кжм. 17/2003. од 4. новембра 2003. године).

тавање и стручно оспособљавање (члан 30 ЗОМУКД). При томе суд не може изрећи казну малолетничког затвора у трајању дужем од прописане казне за учињено дело, али он није везан за најмању меру прописане казне (за посебни минимум).

Казна малолетничког затвора се извршава сходно одредбама чл. 137-145 ЗОМУКД у казнено поправном заводу за малолетнике<sup>58</sup>. Осуђена лица казну издржавају заједно, а одвојено само када то захтева здравствено стање осуђеног, или потреба осигурања безбедности и одржавања реда и дисциплине у казнено поправном заводу. Казна изречена женским лицима се извршава у посебном одељењу казнено-поправног завода за жене. У овим заводима осуђена малолетна лица могу да остану до навршене 23 године. Ако до овог узраста лице не издржи изречену казну у потпуности (а не буде пуштено на условни отпуст) упућује се у казнено поправни завод за пунолетна лица. Изузетно, осуђени старији малолетник који је навршио 23 године може остати у казнено поправном заводу за малолетнике, ако је то потребно ради завршавања његовог школовања или стручног оспособљавања, или ако му је до потпуног издржавања казне остало време до шест месеци, али најдуже до навршене 25 године.

## ЗАКЉУЧАК

Почетком 2006. године у Републици Србији је почело да се примењује ново материјално и извршно кривично законодавство. У оквиру нових прописа из ове области по свом значају, природи и карактеру се издваја Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица. Он садржи кривично правне одредбе - материјалног, процесног и извршног карактера - које се односе на малолетна лица. Овај закон у систему кривичних санкција које се могу изрећи малолетним учиниоцима кривичних дела, предвиђа широку лепезу васпитних мера.

Но, поред тога, следећи међународноправне стандарде у овој области знатно је проширена могућност диверзионог поступка према малолетницима - скретања кривичног поступка на несудеће органе без примене кривичних санкција. То је иначе тенденција присутна и у упоредном кривичном праву. Наиме, овај закон предвиђа васитне налоге. То су мере које малолетном учиниоцу кривичног дела може да изрекне јавни тужилац, или судија за малолетнике. Ако примена ових налога није целисходна, или и поред њих малолетник настави са вршењем кривичних дела, према њему се може изрећи једна од девет васпитних мера: мере упозорења и усмеравања, мере појачаног надзора или заводске мере, при чему суд не одређује и ефективно њихово трајање. У случају извршења тешког кривичног дела од стране старијег малолетника, према њему се може изерећи и посебна врста казне - малолетнички затвор.

<sup>58</sup> И. Ковчо, Извршење малољетничких санкција, Хрватски љетопис за казнено право и праксу, Загреб, број 2/1999. године, стр. 685-712.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

Овако разуђен систем кривичних санкција уз широка дискрециона овлашћења органа кривичног правосуђа и строго законом постављене услове и поступак треба да омогући с једне стране најпотпунију заштиту малолетника, а с друге стране да представља адекватан одговор друштва - државе према малолетницима као учиниоцима кривичних дела у циљу спречавања и сузбијања криминалитета од стране ових лица.

### ЛИТЕРАТУРА:

1. Царић А. (1971), Проблеми малолетничког судства, Сплит.
2. Царић А. (2002), Млађе особе у казненом праву, Загреб.
3. Чејовић Б. (2002), Кривично право, општи део, Београд.
4. Федосов И., Скуратов Т. (2005), Уголовниј кодекс Русијској федерацији, Москва.
5. Хирјан Ф., Сингер М. (2001), Малолетници у кривичном праву, Загреб.
6. Хорватић Ж. (2003), Казнено право, Општи део, Загреб.
7. Јовановић Љ., Јовашевић Д. (2002), Кривично право, Општи део, Београд.
8. Јовашевић Д. (2002), Лексикон кривичног права, Београд.
9. Јовашевић Д. (2005), Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривично-правној заштити малолетних лица са уводним коментаром, Београд.
10. Јовашевић Д. (2006), Кривично право, Општи део, Београд.
11. Кузњегова Н. Ф., Серебренникова А. В. (2000), Уголовниј кодекс Шведске, Москва.
12. Лазаревић Љ. (2006), Коментар Кривичног законика Републике Србије, Београд.
13. Лазаревић Љ., Вучковић Б., Вучковић В. (2004), Коментар Кривичног законика Републике Црне Горе, Цетиње.
14. Лазаревић Љ., Грубач М. (2005), Коментар Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, Београд.
15. Lolis N., Mangakis G. (1973), The Greek Penal Code, London.
16. Марјановић Г. (1998), Македонско кривично право, Општ дел, Скопје.
17. Миковић М. (2004), Малолетничка деликвенција и социјални рад, Сарајево.
18. Ненов И. (1992), Наказатељно право на Република Бугарија, Обща част, Књига втора, Софија.
19. Новоселец П. (2004), Општи део казног права, Загреб.
20. Pagle C. D. (1998), Chinese Criminal Law, Peking.
21. Павловић Д. (1997), Закон о малолетничком правосуђу, Београд.
22. Пенко Б., Стрелић К. (1999), Казенски законик, Љубљана з уводним појаснилим.
23. Перић О. (1975), Кривичноправни положај малолетника, Београд.
24. Перић О. (1979), Малолетнички затвор, Београд.
25. Перић О. (1995), Коментар кривичноправних прописа о малолетницима, Београд.

## ТЕОРИЈСКИ РАДОВИ

---

26. Перић О. (2005), Коментар Закона о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, Београд.
  27. Петровић Б., Јовашевић Д. (2005), Кривично (казнено) право Босне и Херцеговине, Сарајево.
  28. Петровић Б., Јовашевић Д. (2006), Извршно казнено право, Сарајево.
  29. Poncela P. (2003), Droit de la peine, Paris.
  30. Сингер М. (1998), Казненоправна одговорност младежи, Загреб.
  31. Сингер М., Мишкај Тодоровић Љ. (1989), Деликвенција младих, Загреб.
  32. Стојановић З. (2005), Кривично право, Општи део, Београд.
- 

### **SANCTIONS AGAINST JUVENILE OFFENDERS AS PROVIDED FOR BY NEW PENAL CODE OF THE REPUBLIC OF SERBIA**

*Abstract:* A new substantive and executive penal code of the Republic of Serbia came into force at the beginning of 2006. After almost three decades during which the legal jurisdiction concerning penal code was divided among the federation, republic and autonomous provinces, the Republic of Serbia has finally got an integral penal code which contains all legal substantive regulations except those related to the position of juvenile offenders. The system of sanctions against juvenile offenders which includes the issues of criminal proceedings, the passing of a sentence as well as methods and conditions for executing such sanctions is regulated by provisions of a special act - Act on Juvenile Offenders and Legal Protection of Juveniles. Thus, all substantive, procedural and executive legal provisions regarding juveniles are included in one legal text.

*Key words:* juvenile, criminal offence, offender, penal code, sanctions, disciplinary measures, court.

---

Др Зоран КИЛИБАРДА,  
Факултет безбедности

## СРБИЈА ИЗМЕЂУ ДЕФЕТИЗМА И ЕКСТРЕМИЗМА

---

*Резиме:* Годинама изнуравана економским санкцијама, а затим оружаном интервенцијом НАТО, приморана да суверенитет над Косовом и Метохијом уступи администрацији уједињених нација и сепаратистички оријентисаним привременим косовским институцијама, Србија је доведена у понижавајући положај. Осим претрпљене материјалне штете и људских жртава, њој је (не)званично натоварено и бреме одговорности за насилно растурање Југославије, несразмерно њеној улози у том процесу. У складу са тим, она је и данас под посебном присмотром међународне заједнице, изложена често непринципијелним притисцима и условљавањима, посебно када је реч о решавању питања њеног територијалног интегритета угроженог агресивним албанским сепаратизмом. Та ситуација производи различите ефекте. Осећај немоћи да се поправи сопствена позиција води, по правилу, у резигнацију, повећава неповерење у друге и ствара код народа дефетистичко расположење. Истовремено, доживљај неправедног кажњавања и одсуства разумевања, уз фаворизовање интереса супротне стране, подстиче националистичке страсти и екстремистичке ставове, што може да постане непремостива препрека успостављању толеранције и међунационалног поверења.

*Кључне речи:* дефетизам, екстремизам, сепаратизам.

---

Хладни рат је завршен, свет се повезује, Европа се уједињује! То су поруке које су деведесетих година често упућиване завађеним народима бивше Југославије, као подсећање и упозорење да је будућност европских народа у повезивању и сарадњи, а не у дезинтеграцији и конфронтацијама. Нажалост, поруке те врсте остале су без великог одјека на терену. Ништа чудно, ако се има у виду да су упоредо са њима стизала охрабрења овој или оној страни да истраје у захтевима за које су унапред знало да их супротна страна неће прихватити. Резултати таквог посредовања и саветовања добро су познати и могли су се и претпоставити. Десило се управо оно што се не би десило да у томе није учествовао спољни фактор. Како примећује Бекер, "без мешања спољних сила, које сматрају да им распад једне веће државе пружа могућности да повећају властита утицај у региону, тешко да би могло



доћи до стварања толико нових држава и државица у источној и југоисточној Европи".<sup>1</sup>

Насилно разграђена држава, уз насилно успостављање (наметање) мира, оставила је наследницима низ нерашчишћених рачуна. Народи који су скоро пола века живели у заједници коју су називали братском и многи је, без сумње, таквом и доживљавали, разишли су се на начин којим је свака страна уписала оној другој позамашан дуг, заклињући се да га неће заборавити и гласно се питајући сме ли га икада опростити. Ту је крај илузије о југословенском братству и јединству, али не и дефинитиван крај трагичном братствовању, јер илузија које је злом распршена и мржњом покопана није уступила место разборитом разграничењу, већ страху и невери и похлепној жудњи за наплатом дугова. При томе је мање важно то да ли дуг стварно постоји, већ колико се ко осећа оштећеним и од кога и да ли у томе препознаје властиту кривицу.

Срби, који су, по свему судећи, дали највећи допринос стварању и прве (версајске) и друге (авнојске) Југославије, игром судбине или неспретном политиком, претрпели су, изгледа, и највеће губитке током њеног разграђивања. Неки од тих губитака сасвим су видљиви, други се могу назрети.<sup>2</sup> Прихватањем Дејтонског и Кумановског споразума, Срби су, и без класичног пораза, пристали на знатне уступке противнику. Прихватили су неприхватљив крај рата да би избегли неприхватљив рат. У том смислу, ови споразуми представљају пример својеврсне превентивне капитулације којом мале земље плаћају право на ограничени суверенитет, па и право на било какав суверенитет. Што се тиче Срба, то је био потез оправдан и онолико добар колико је добра трампа у којој се крајње неизванстан рат размењује за мање неизванстан мир - за мање зло које се "... трпи од страха горега". Шта је Србима након тога преостало као разборито решење?

## ИСКУШЕЊА ПОРАЖЕНОГ

Неизбежан и логичан исход несрећног сплета околности јесте то што је Србија, односно Срби као њен већински народ, и они Срби који су остали на другим просторима бивше Југославије прешли у општу дефанзиву, прихватајући као свој стратешки циљ - не повраћај изгубљеног и припадајућег, већ одбрану онога што је остало. Прелазак у дефанзиву било је, нема сумње, за Србе најбоље могуће решење у датом тренутку, у ствари, једино разборито решење у околностима када је алтернатива дефанзиви био "рат против свих" са сасвим извесним неповољним исходом.

<sup>1</sup> Бекер, Ј. и Компози, А., *Границе у савременом свету*, Београд, Филип Вишњић, 2005, стр. 14.

<sup>2</sup> Осим људских жртава и погубних последица економских санкција, размере тих губитака огледају се и у чињеници да је већина српског живља са простора Хрватске и Косова и Метохије била принуђена да у страху од терора хрватских, односно албанских екстремиста напусти вековна пребивалишта. Према подацима с које не оспоравају ни аутори са Запада (који су, иначе, више склони да умањују српске жртве него да их увеличавају), само током акција хрватске војске "Бљесак" и "Олуја" (у мају, односно августу 1995. године) из Хрватске је прогнано више од 300000 Срба (Хофбауер, Х, *Линије распада Југославије*, у: Бекер, Ј. и Компози, А., *Границе у савременом свету*, Филип Вишњић, Београд, 2005, стр. 255).

## БЕЗБЕДНОСТ

---

Дефанзива сама по себи није, неизоставно, лоше решење, али је околности које су је наметнуле и оне које је могу претворити у трајно решење, чине фактором ризика и извориштем неповољних последица стратешког значаја. Наиме, сваки присилни прелазак у дефанзиву на неодређено време, неминовно рађа осећај инфериорности и губитак самопоуздања. На губитак самопоуздања код Срба (од чега је само један корак до губитка самопоштовања), утицао је у великој мери осећај изневерености и преварености. Изневерели су их "традиционални пријатељи" ускраћивањем очекиване помоћи и подршке,<sup>3</sup> а преварили су их национални лидери обећањима која нису могла да се испуне. Окрепљење пољуљаног самопоуздања отежава и то што је преласку у дефанзиву претходило драстично узмицање у којем је на најдиректнији начин угрожено национално достојанство и самопоштовање.<sup>4</sup>

То је, управо, оно стање које нацију, односно државу чини недовољно отпорном на разне притиске и уцене, недовољно сналажљивом у решавању унутрашњих проблема и недовољно предузимљивом да заштити своје интересе. Зато није сасвим изненађујуће што се упркос неоспорном позитивном искорак Србије у односу на стање из периода претходног, споља сатанизованог и унутрашњим снагама пораженог режима, листа потраживања према њој не смањује већ, напротив, проширује новим ставкама. Најкрупнија ставка на листи тих потраживања јесте, свакако, захтев Албанаца са Косова и Метохије да на том делу територије Србије, са које су у међувремену протерали већи део српског становништво, формирају сопствену независну државу.

Захтеви овакве врсте нису усамљен случај. Од кад постоје државе, постоји и тежња појединих њихових делова да се издвоје - осамостале или прикључе некој другој држави. Сепартистички покрети присутни су и данас у великом броју земаља. Из њиховог деловања, које мање-више увек укључује и неке облике насиља, проистекао је низ самопрокламованих, де факто суверених али међународно непризнатих - квази држава (Абхазија и Јужна Осетија у Грузији; Нагорно Карабах у Азербејџану; Турска Република, Северни Кипар На Кипру; Сомалиленд у Сомалији; Придњестровље у Молдавији). Одредбе завршног документа Хелсиншке конференције, односно прокламовани принцип непроменљивости државних граница требало је да ставе тачку на праксу фрагментације држава насилном сецесијом. То се међутим није догодило. Исхитрено признавање отцепљених југословенских република од стране земаља потписница хелсиншког документа, дефинитивно је искомпромитовало тај принцип. Тим чином, сепартистичким покретима незванично је упућена порука да могу да рачунају на остваривање својих циљева ако их промовишу у право време и ако за то имају довољно утицајног спонзора. То "право

---

<sup>3</sup> Одлучујући ударац те врсте Србима је задао лично Борис Јељцин, одликујући Фрању Туђмана за заслуге у антифашистичкој борби, за оне заслуге за које су чврсто веровали да пре припадају њима него шефу државе која је, бар у Туђманово време, била, идејни следбеник фашистичке НХД - Хитлеровог савезника из времена његовог похода на Русију.

<sup>4</sup> Свако ко се нашао у колони изгнаног народа, без изгледа на чистан повратак, и свако ко се осећа да припада народу из те колоне очајника, морао је да се суочи са осећањем понижености и, ако објективно суди, не може а да не призна да је у тој колони, односно том колоном, покопан део националног достојанства.

време<sup>4</sup> односно додатну шансу да се изборе за независно Косово, косметски Албанци препознали су у незавидној међународној позицији државе на чији рачун тај свој интерес треба да остваре.

Посматрани у том контексту, максималистички захтеви Албанаца нису неочекивани, као што нема ничега необичног у одлучном супротстављању Србије таквим њиховим амбицијама. Наглашена осетљивост Србије на губитак територије Космета, почива на чињеници да тај простор у историјском памћењу Срба важи као колевка њихове духовности и сведочанство њихове хиљадугодишње државотворности. Околност да се управо на територији Косова и Метохије устоличила српска средњовековна држава и да на њој, од тада па све до данас, осим окупаторске власти (османлијске и фашистичке италијанске) и актуелне администрације УН, није постојала ниједна власт осим српске, даје за право Србији да очекује од међународне заједнице да има разумевања за њено непристајање на губитак те територије. Таква очекивања не би требало никога да изненађују. У њима, заиста, нема ничега необичног. Шта је онда необично у случају Космета и позиције Србије?

### ПОСЕБАН ТРЕТМАН

Необично је да се са доласком међународних снага српски живаљ масовно избегао са тог простора пред терором албанских екстремиста, а да форуми међународне заједнице који преко својих представника годинама надгледају све што се тамо збива у тој појави, не препознају хуманитарну катастрофу и да за њу нико не буде оптужен. Необично је да након насиља Албанаца над Србима у марту 2004. године и бесомучног уништавања српске имовине и верских објеката до дан данас не буду идентификовани организатори насиља и да изостане енергична акција међународне заједнице за санацију последица.<sup>5</sup> Необично је да и поред недвосмислене оцене омбудсмана за Косово и Метохију, Новицког, да је стање људских права неалбанаца, посебно Срба, изузетно лоше, то питању никада не буде тема посебне расправе у за то надлежним међународним форумима. То је, утолико необичније када се има у виду да су неупоредиво блажи случајеви наводног кршења мањинских права Мађара у Војводини експресно дошли на дневни ред Савета Европе и да им је дат велики публицитет. Необично и то да међународна заједница није нашла за сходно ни то да расправља о правима Рома и Горанаца са Косова и Метохије. Њих Албанци званично не оптужују као Србе за било какве злочине, па, ипак, нису се ни најмање потрудили да им осигурају нормалне услове живота какви се подразумевају у земљи где постоји елементарна владавина закона. Да јесу, не би после 1999. године већина Рома и Горанаца напустила Косово и Метохију.<sup>6</sup> Необично је да УМНИК и привремене косовске институције никада експлицитно нису означени одго-

<sup>5</sup> Свет је био изненађен размерама насиља. Није га, наравно, одобрио, али се задовољио лаконским објашњењем да је све то у основи последица изиританости Албанаца инцидентима који су их подсетили на наводне патње под режимом Слободана Милошевића. На тај начин упућена је, макар и ненамерно, порука да се насиље исплати и истовремено пружена подршка остваривању крајњег циља албанских екстремиста - независно, етнички чисто Косово.

<sup>6</sup> По подацима које је саопштило удружење Горанаца, пре 1999. године на Косову и Метохији живело је више од 24000 Горанаца. Данас их има мање од 7000 (Национални дневник ТВ Пинк, 15. јануар, 2006. године, 19.30).

## БЕЗБЕДНОСТ

---

ворним због тога што нису успели да Србима обезбеде елементарна права - безбедан живот и слободу кретања. Необично је да УМНИК полиција и Косовска полицијска служба нису успели да осветле низ тешких кривичних дела и терористичких аката почињених над Србима на Космету. Необично је да поред свих тих показатеља поражавајућег безбедносног стања у покрајини, који су углавном потврђени и у недавном извештају специјалног изасланика Генералног секретара УН, Кај Ејдеа, представници међународне заједнице задужени за Космет (Међународна контакт група) имају благодан став према захтеву Албанаца да Космет добије пуну независност.

Изненађујуће је да је, када је реч о стратегији решавања овог проблема тако брзо напуштен својевремено једногласно промовисан приступ "стандарди пре статуса". Не може се, наиме, избећи утисак да је то учињено баш због тога што је на основу поменутих показатеља постало очигледно да се пројектовани стандарди не могу достићи у неко догледно време, било због тога што косовске привремене институције и УМНИК то нису у стању или нису заинтересовани да обезбеде. То практично значи да је међународна заједница, покрећући преговоре о коначном статусу, одлучила да расправља о томе да ли Космет може постати независан, а да при томе не зна поуздано да ли он може да функционише као независна држава по стандардима који би гарантовали да он, уместо дестабилишућег, постане стабилишући фактор у региону Балкана. Једном речју, промовисан је принцип који омогућује додељивање независности "на вересију", по принципу погодбе "на невиђено", за шта је измишљен еуфемизам "условна независност". Изгледа да је и сам Кај Ејде изненађен одлуком да се до коначног статуса иде пречицом - заобилажењем статуса. У интервјуу бечком "Пресеу" он је истакао да "међународна заједница мора у том смислу свима на Косову, посебно Албанцима, јасно стави до знања да без напретка у остваривању стандарда, ризикујемо да на Косову, уместо правог статуса, остваримо пропао, неуспео статус". Он истовремено указује на то да међународна заједница не врши довољно јак притисак на Албанце да дају одговарајући допринос остваривању стандарда. "...Какав је то притисак", пита се Ејде, "који се испољава само спорадично, неким писмом или изјавом, на некој конференцији"?<sup>7</sup>

Све то не би било толико необично да се, упоредо са убрзавањем процеса решавања коначног статуса Космета, и уз дозирање, али недвосмислено наговештавање независности као опције, вероватније од опције очувања територијалне целовитости Србије, врло децидирано, као и у време декларативног залагања за очување Југославије, препоручује свим земљама региона да се укључе у интегративне процесе. Народи се уверавају да је зарад интеграција, односно предности које оне доносе, вредно жртвовати део националног суверенитета, одрећи се неких својих традиционалних облика понашања и пословања уколико се они не уклапају у стандарде интегрисаног функционисања. Не изостаје ни одговарајућа аргументација. Међутим, сви ти аргументи почињу да губе на својој убедљивости, када они који их користе стану на страну супротних тенденција. Док се, на пример, за Босну и Хер-

---

<sup>7</sup> Недовољно јак притисак на Албанце, *Политика*, 15. јануар, 2006.

цеговину, у име предности интегративних трендова над дезинтегративним, препоручује уставна реформа која иде у правцу ограничавања аутономије ентитета, спремност Србије да Косову и Метохији обезбеди највиши степен аутономије (по највишим европским стандардима), не види се као довољно добро решење. Политичке групације у Босни и Херцеговини које заговарају осамостаљивање ентитета ризикују да буду искључене из политичког живота као ретроградни елементи који угрожавају интегративне процесе, док се одређењу косметских Албанцима даје легитимитет по основу права народа на самоопредељење. Док се заговара промена спољашњих државних граница Србије и Црне Горе, унутрашње - административне (покрајинске) границе проглашавају се непромењивим. Допушта се подела територије међународно признате државе чланице ОУН, а изричито оспорава могућност поделе територије једне њене покрајине. Превидно противуречних ставова у исто време и по истим питањима, да би се могли сматрати случајним и коректним.

Очигледно је да је овде реч о непринципијелном односу међународне заједнице, односно о политици двоструких стандарда. Наравно, ни то није некакав велики преседан. Добро је познато да поједине земље имају дијаметрално супротне ставове према истом облику сепаратизма у зависности од тога у каквим су односима са државом која се са тим проблемом суочава и какве евентуално користи или штете, посредне или непосредне, могу да имају од остваривања или осујећивања сепаратистичких циљева.<sup>8</sup> Дакле, јасно је да политика дуплих аршина није ни за кога унапред резервисана, и да сваки случај њеног практиковања мора да постоје одређени разлози. Препознавање тих разлога претпоставка је за снажавање у конфликтним ситуацијама. Судајући по искуствима из времена распада бивше Југославије, Србија се у том погледу није показала довољно промишљеном. Ситуација у којој се сада налази није много мање замршена тако да посечно обавештеном посматрачу није нимало лако да за манифестно нелогична дешавања пронађе логично објашњење. Логично је, на пример, да Европска унија искрено жели да се на Западном Балкану, као простору њеног будућег простирања, успостави безбедносно стабилна ситуација. Ако је та претпоставка тачна, онда постаје прилично тешко разумети залагање појединих званичника земаља чланица Уније у корист сепаратистичких тенденција на том простору. Тешко је, на пример, поверовати да њеним аналитичарима нису доступна сазнања о размерама криминала на Косову и Метохији; о томе каквог је порекла добар део капитала који диктира политичке процесе на том подручју и којим се финансира албански лоби на Западу. Није могуће

<sup>8</sup> Типичан пример тога јесте однос Америке према сепаратизму Курда у Турској и Курда у Ираку. Русија, на коју многи у Србији рачунају као савезника који ће се принципијелно супротставити отцепљењу Космета, није није адут од кога се по том питању може много очекивати. Сигурно је да би њој било драго да се докаже као велики православно словенски брат и тако испуни толико пута јој намењену а не испуњену мисију. Међутим, она, иако је и сама суочена са проблемом сепаратизма (пре свега чеченског) није у прилици да се на међународној сцени принципијелно односи према том проблему. Морално право на то ограничено јој је чињеницом да се и сама показала склоном политици дуплих аршина по питању односа према сепаратистичким покретима (Абхазија, Јужна Осетија, Придњестровље). Ако би Русија, доследно инсистирала на поштовању територијалног интегритета Србије, морала би да очекује оштрије критике на рачун њеног солидарисања са сепаратистичким снагама у појединим државама - бившим совјетским републикама. У том контексту треба тумачити изјаве неких руских званичника да би они снажно подржали Србију по питању коначног статуса Косова и Метохије, али им није јасно шта при томе значи опција "више од аутономије мање од независности".

## БЕЗБЕДНОСТ

---

да озбињнијим анализама узрока тамошњег стања промакне постојање везе између деловања албанског сепаратистичког покрета и појединих исламских терористичких организација и група међународног организованог криминала. Нема сумње да је сасвим добро познато каква је укупна привредна ситуација у покрајини, какви су демографски трендови и колики је степен нетолеранције према неалбанском живљу.

Када се све то има у виду, сасвим је јасно да се кључни проблеми Космета неће решити тако што ће се покрајини даровати независност. За протеклих шест година, привремени органи албанске власти и лидери политичких партија Албанаца ниједним ваљаним конкретним гестом нису уверили Србе да могу да верују да би им у независном Косову био загарантован безбедан живот и сигурност имовине, а поготову не равноправан третман са Албанцима. Нерешени случајеви убистава, отмица, премлаћивања, рушења верских објеката, бесправног заузимања поседа и скрнављења гробаља управо су поруке супротне природе.

Значи ли то да они који препоручују давање независности Космету, уз аргументацију да ни једно друго решење не би задовољило Албанце и да га они не би као такво прихватили, незадовољство Срба (који би свакако били незадовољни независним Косметом) сматрају ирелевантним, или у најбољем случају мање релевантним. По свему судећи да. Због чега? Вероватно због тога што се процењује да се незадовољство српске стране неће манифестовати насиљем какво се очекује од незадовољних Албанаца. То је у принципу тачно. Али, излагање у сусрет захтевима оних који прете насиљем није ништа друго до подстицање на такав начин исказивања незадовољства. Да ли би Србима могло пасти на памет да покушају са сличном тактиком изнуђивања повољнијег решења? То је мало вероватно, а ако би се и догодило сигурно би уследиле мере које би их увериле да се то њима не исплати.

Разлози за ту врсту дуплих стандарда су познати. Свет је припремљен на стандардизовану црно-белу слику косметске драме на којој су Албанци приказани као невинне жртве, а Срби као виновници злочина. Та крајње поједностављена слика преточила се, на несрећу Срба (а дугорочно гледано и на несрећу других) и у историографске и политичко-аналитичке текстове. То значи да ће она, уколико се на аргументован начин не коригује, још за дуго бити велики камен спотицања у покушајима успостављања поверења између Срба и Албанаца. Осим тога, она ће механизмом хало-ефекта да утиче и на перцепцију и интерпретацију улоге Срба у осталим историјским збивањима.

Деловање тог механизма препознатљиво је чак и у текстовима реномираних аутора као што су, на пример, Кегли и Виткоф. Они Србима, поред свих осталих грехова приписују ништа мање него геноцид над Хрватима на Косову. Просто невероватно, с обзиром на то да је мало вероватно да би се могао пронаћи и један пример страдања косметских Хрвата од стране Срба у периоду када је геноцид наводно почињен. Истовремено, аутори су Србе искључили са списка народа који су током двадесетог века били жртве

геноцида. На том списку налазе се Јевреји, Јермени, Курди, Цигани, Камбоџанци, Тутси, Албанци, Муслимани и Хрвати. Срба нема<sup>9</sup>. Просто је невероватно да аутори таквог формата нису дошли до података о страдању Срба у Независној Држави Хрватској (савезнику Хитлерове Немачке), бар до оних података које не споре ни хрватски историчари. Пре ће бити да су их намерно изоставили да не би реметили општеприхваћену црно-белу слику о невиним и злочестим народима.

Уз подршку оваквих и сличних, случајних или намерних, превида и наменских интерпретација, арбитража у случају косметског или било ког другог сепаратизма у Србији није тешко да се одреде чијем ће (не)задовољству да придају већи значај. Једноставно, мање ризикују да буду критиковани због пристрасности, ако при "пресуђивању" настоје да у већој мери задовоље очекивања несрпске стране. И тако, док се једни уступцима подмиђују да не чине насиље, другима се препоручује да буду стрпљиви и попустљиви. Шта се као крајњи резултат свега тога може да очекује.

#### ЈЕДНОСТРАНИМ УСТУПЦИМА ДО ОБОСТРАНОГ НЕЗАДОВОЉСТВА

Може ли Србија да прихвати да чини додатне уступке само зато што неко са стране тврди да ће она тако да се избори за повољнију позицију у процесу придруживања Европској унији; да ће тиме неутралисати албански екстремизам и, самим тим, створити бољу перспективу Србима на Космету. Такав закључак формално-логички је одржив, али се већина Срба са њим неће сложити. Као ни други народи ни они нису склони толикој националној широкогрудости, да им не би било важно докле ће им се држава простирати, нити их сопствено искуство и искуство других учи да се то посебно исплати. Својевремено одрицање српских комуниста од нације, у име пролетерског интерационализма, лењинизма и титоизма, сво до прихватања погубног антисрпског партијског (пројекта "слаба Србија јака Југославија," није дало нимало повољне резултате. Напротив, показало се као вишеструко штетно. После драматичног краха југословенског и светског братствовања, више је него очигледно да свако ко негира тежњу народа за сопственом државом, или је пуки занесењак, или то чини из некаквих политичко-прагматичних или егзибиционистичких побуда. То што су се, српски комунисти, у својој поданичкој инфериорности у односу на несрпски партијски врх добровољно одрекли тог права и игнорисали ту потребу народа од кога су се одродили, не значи да је српски народ то желео мање него неки други народи, нити да му је то данас мање важно него другима.<sup>10</sup>

Игнорисање те потребе, или омаловажавање осетљивости људи на губитак националног достојанства, постепено доводи нацију у стање колективне фрустрације, која је потенцијални генератор кризе у односима са другим

<sup>9</sup> Кегли, Ч. и Виткоф, Ј. Р., Светска политика, Београд, Центар за студије југоисточне Европе, Факултет политичких наука и Дипломатска академија, 2004, стр. 374.

<sup>10</sup> Српски комунисти су, чак пристајали да дуго буду и без своје комунистичке партије, са образложењем да они већ имају своју партију - Комунистичку партију Југославије, комуниста осталих региона. Тако се, вероватно не случајно, десило да се Комунистичка партија Србије формира тек после Другог светског рата. Дакле, знатно касније него партије свих осталих република бивше Југославије.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

народима - пре свега, са комшијским народима. Наиме, ова врста фрустрираности, без обзира на то да ли је са свим основама или није, преиначује једно, у основи природно стање - осећај националне припадности и националног поноса, у националистичку искључивост. Активирање тог механизма вероватно је кумовало недавном неизгласавању европског устава у Француској и Холандији. Интересантно је да о томе сада говоре управо они који нису имали разумевања за потребе Срба да сачувају статус државотворног народа у Хрватској и Босни и Херцеговини, они који се ишчуђавају што Србија инсистира на очувању свог територијалног интегритета, уместо да се једностранно одрекне Косова и Метохије, када ионако не врши власт на том делу територије. Тако, бивши министар иностраних послова Француске, Ибер Ведрин, француско НЕ европском уставу објашњава, односно оправдава следећом аргументацијом: Французи, тврди он, "...већ дуго осећају једну европску бољку, која се пориче. Расположење је затрвала загриженост са којом су нормална патриотска осећања извргавана подсмеху, а бриге због проширења карикиране, чак и када су биле легитимне и ниуком случају шовинистичке. Природна жеља да се у процесу глобализације сачува извешан суверенитет над својом судбином и идентитетом, сматрана је сумњивом; свака критика је презриво одбацивана. Управо то је, заједно са социјалном несигурношћу, сумњама везаним за идентитет и осећањем да су лишени своје демократске самосталности, Французе навело да референдуму задају тако јак ударац."<sup>11</sup>

Дакле, питање националне државе, националног суверенитета и идентитета није актуелно само на политички нестабилним (балканизованим) подручјима. Баш због тога, заговарање једностранних уступака као генералног приступа решавању мањинских питања у вишенационалним заједницама може да буде не само бескорисно него и контрапродуктивно. У том контексту треба ценити и садашње уставно одређење државе Србије, као државе свих њених грађана, а не државе Срба и свих осталих народа који у њој живе, којим се они (Срби), мимо свих осталих балканских народа, сврставају у народе без сопствене државе. Тачно је да би такво уставно изједначавање већинског народа и националних мањина, као значајна политичко-правна тековина, могло да буде значајан фактор стабилизације политичких прилика у вишенационалној заједници - да ублажава међунационалне тензије и да амортизује међунационалне сукобе у које би те тензије могле да ескалирају. Али, за то су потребни одређени предуслови: прво, да се већински народ заиста добровољно, а не, можда, због некаквих калкулантско-удварачких разлога, одрекне приоритета у погледу државотворности, и друго, да мањински народи (националне мањине) објективно виде и субјективно доживе уставом обезбеђену равноправност са већинским народом, као довољан разлог да заједничку државу свих грађана прихвате као своју. Оружана побуна Албанаца на Космету, са отцепљењем као крајњим циљем, затим бојкотовање државе Србије од стране Албанаца на југу Србије, као и захтеви појединих политичких партија националних мањина у Рашкој области и у Војводини за

---

<sup>11</sup> Нормална патриотска осећања извргавана подсмеху, Политика, 22. јун 2005.



формирањем територијалне аутономије са елементима државности, недвосмислено показују да овај други услов није задовољен.

Истина, Србија би, и уз такву ескалацију захтева националних мањина за новим политичким уступцима, можда могла да обезбеди привидну политичку стабилност, на начин како је то чинила Социјалистичка Југославија (по рецепту: "слаба Србија, јака Југославија"). У конкретном случају, то би значили ново узмицање Срба, што би се, ако би се прихватило као трајна оријентација, свело на процес десрбизације Србије, под новим, још саркастичнијим слоганом: "Србија без Срба, стабилна Србија". Међутим, тешко је поверовати да би и под тим условима било могуће обезбедити стварну и трајну стабилност. Питање је да ли би они који стално инсистирају на новим уступцима, имали довољно стрпљења да се њихова ствар тако постепено - корак по корак (уступак по уступак) решава? Не би ли се, можда уместо постепеног наступања, у одређеном тренутку, определили за нови радикалан и брз преокрет стања у своју корист<sup>12</sup> Осим тога, стабилност и хармонија сваке заједнице, а поготово вишенационалне, подразумева узајамно давање и примање, а не првенствено наметање/отимање и узмицање.<sup>13</sup>

На основу свега тога требало би да буде неспорно да се уступцима и подмићивањима не може решити проблем незадовољства подмићиваног. Онај кога подмићују постаје незајахљив и нарцисоидан и стално очекује више. Осим тога, он временом, макар и подсвесно, почиње да презире онога ко га подмићује. Истовремено, подмићивач је фрустриран, јер увек мисли да је више дао него што је заузврат добио од подмићиваног. Посебан случај јесте када неко подмићује, односно чини уступке, не зато што мисли да је то исплативо, него зато што су га на то други наговорили, приморали или у његово име то договорили. У том случају, осим фрустрираности и осећања насамарености, јавља се и мржња према ономе коме се чине уступци, иако није нечастан онај што прима уступке већ онај који чини уступке, а нерадо их чини; онај ко дарује, а не даје из срца. Може се рећи да је баш тај механизам (наравно, не само он) изазвао талас нациоанлизма код српског народа који је каналисан у својеврсну побуну против накарадних уставних решења из 1974. године, која су деградирала Србију до ступња политичке инфериорности не само у односу на остале републике него и у односу на властите покрајине.

По аналогiji са овим збивањима, није искључено да се константно приморавање Србије на уступке и дефетистичко мирење са позицијом грешника и губитника изроди у своју супротност. Евидентно игнорисање њених легитимних права по питању територијалног интегритета могло би, као и у неким ранијим приликама, да покрене националистичке страсти код дела српског народа, да пробуди тињајући шовинизам и "оправда" потенцијални

<sup>12</sup> Оружана побуна Албанаца на Космету 1981. године догодила се управо у тренутку када су они и формално (по тада важећем уставу из 1974. године) и фактички имали државу у држави.

<sup>13</sup> Потврда за то управо је функционисање заједништва и одржавање стабилности у Социјалистичкој Југославији. Наиме, за неко време, док је Србија "пристајала" да слаби у корист јачања Југославије, у ствари, у корист остатка Југославије, био је релативан мир и хармонија у кући. Чим је Србија наговестила да повлачи тај пристанак, уследиле су најаве "развода брака".

## БЕЗБЕДНОСТ

---

екстремизам, или, пак, да послужи као аргумент онима који дефетистички, у име спасавања онога што се спасти може, заговарају повлачење Србије на границе етнички чистог српског простора. Нема сумње да би и једно и друго реаговање пре увалило Србе у нове невоље, него што би им решило било који од постојећих проблема. Да ли међународна заједница форсирајући преговоре о коначном статусу Космета и наговештавањем (тачније неискључивањем) могућности наметања решења стварно верује да тиме помаже Србији да избегне те додатне невоље или има у плану неки други сценариј?

### КАКВУ СРБИЈУ СВЕТ ЖЕЛИ?

Када се каже "свет" имају се наравно у виду центри моћи који су у прилици да пресудно утичу на то како ће свет изгледати, какав ће се поредак између држава и народа успоставити. Србија се као један сићушан елемент тог поретка определила да дели судбину земаља чланица Европске уније и чини озбиљне напоре да се квалификује за чланство у тој заједници. То квалификовање подразумева унапређивање већ поодмаклог процеса демократизације друштва као опште претпоставке унапређења међунационалних односа. Ако је у интересу Европе да се тај процес убрза и успешно оконча, што она недвосмислено истиче, није неумесно да се од ње очекује да не производи додатне унутрашње отпоре процесу транзиције и демократизације, а тиме и самом опредељењу за европске интеграције.

Поред економских и социјалних потреса који неизбежно прате процес транзиције, посебан генератор тих отпора јесте и поменута политика дуплих стандарда коју међународна заједница практикује према Србији, пре свега она која се огледа у недовољној заштити људских права прогнаних Срба и Срба на Космету, у поређењу са бригом која се исказује за права других народа, односно мањина. Свако ко саосећа са стотинама хиљада Срба прогнаних из Хрватске и са Косова и Метохије, најбројнијим трајним жртвама етничког чишћења, не може а да не буде револтиран ставовима попут оног што га је саопштио Чарлс Капчан, директор европских студија Савета за међународне односе. Он је, према писању Политике, у недавном у интерјуу БиБиСи-ју поводом преговора о коначном статусу Косова и Метохије, изјавио да "етничко чишћење албанске заједнице морално и политички оправдава независност као коначни исход преговора".<sup>14</sup> За Србе, најбројније жртве етничког чишћења на простору бивше Југославије, Капчан не предвиђа никаква посебна права као компензацију за патње којима су и даље изложени. Уместо тога, српска страна може да очекује да буде жртва неприципијелног односа међународних форума, према принципу неповредивости државних граница и праву на самоопредељење.<sup>15</sup> Посебан третман по овим питањима

<sup>14</sup> Аргументи за независност Косова и Метохије, *Политика*, 16. јануар, 2006. године.

<sup>15</sup> Вероватно да је укорењивању тог игноранског односа већине западних земаља према проблемима прогнаних Срба одлучујући допринос дала Клинтонска администрација тако што се прећутно сагласила са етничким чишћењем Срба и што никада није инсистирала на стварању услова за њихов повратак у завичај. Према писању аустријског историчара Ханса Хофбауера, док је трајао прогон Срба из Крајине током акције "Олуја" (у августу 1995. године), амерички специјални изасланик Холбрук састао се у Загребу са хрватским председником Туђманом а да при томе "...није изрекао ниједну једину реч критике овог највећег етно-националног чишћења у целој југословенској трагедији" (Хофбауер, Х, *Линије распада Југославије*, у: Бекер, Ј. и Комлози, А., *Границе у савременом свету*, Филип Вишњић, Београд, 2005, стр. 255).

Срби доживљавају као продужавање режима санкција и освета за све што је међународна заједница ставила на терет претходном режиму у Србији. Доводећи их у такво стање, она их, уместо да их привлачи, за шта се гласно изјашњава, на неки начин од себе одбија. Таква Србија - резервисана према свету у који треба да се интегрише - није у интересу стабилности региона и Европе.

На могуће контрапродуктивне ефекте неодмерених захтева према Србији и олаког изрицања тешких квалификација на рачун власти у Београду указују и неки посматрачи са стране. Тако, Андре Либах, историчар са Института за међународне односе у Женеви, поводом недавне изјаве главног тужиоца Хашког суда, Карле де Понте, да у Србији нема политичке воље да се ухапси Ратко Младић, примећује да је професионална обавеза тужиоца да учини све да оптужене приведи правди, али да она "то ради уз много колатералне штете" и да "у земљама бивше Југославије изазива сукобе и да понекад понижава политичке вође"<sup>16</sup>. Србима те колатералне штете не би толико тешко падале да их не прати осећај ниподаштавања и уверење да оне, у ствари, и нису случајне већ да су планиране тако да други од њих имају користи. С друге стране, помињање тих посебних планова ("завера") иритира оне који се осећају прозваним (основано или неосновано) да су профитирали на српским невољама. Као резултат тога настаје подозрење и незадовољство на свим странама; национални и верски екстремизам се буди и у оним срединама где га раније није било. То је, на пример, случај са подручјем Војводине које је и у време највеће националистичке еуфорије почетком деведесетих година било пример релативно складних међунационалних односа. Прикупљени "докази" о планираној мисији дугорочног кажњавања Срба индуквали су новокомпоновани - пригодни екстремизам у појединим српским срединама, али су они пре свега значајни као подршка политичкој промоцији аутентичних екстремиста. Њихово експонирање на политичкој сцени Србије производи разумљиву забринутост других националних групација и истовремено служи као добро дошло оправдање за експонирање супарничких - несрпских екстремизама. И тако, ако се то спирално, међусобно потхрањујуће ширење екстремизма не заустави, Србија би могла, уместо да се, у интересу свих својих грађана, убрзано креће ка Европи, упадне у замку новог циклуса дезинтеграције.

У вези с тим, разборито је поставити питање: да ли можда такав развој догађаја неко прижељкује? Ако он никоме не иде у прилог, зашто се не нађе неко ко ће га зауставити? Они који управљају кризама требало би, по дефиницији своје улоге, да буду способни да то учине. Било би логично да то и учине. Будући да се то не догађа, има простора за претпоставку, тачније за страховање да се заустављање дезинтеграционих процеса на простору Србије и Црне Горе намерно или из крајње непажње одлаже. Било би крајње песимистички веровати у ту најнеповољнију варијанту. Ипак, не би је требало сасвим искључити.

<sup>16</sup> Каубојски филм, *Политика*, 13. јануар 2006. године.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

Размишљања у том правцу јесу ретка, али је чињеница да постоје и то не од јуче. Тако, на пример, када се својевремено Мајкл Роскин залагао за стратегију стварања "прстена око Србије" да би се, како каже, Србија привољела да сарађује, подсетио је на једну веома важну одредницу реалполитике, а то је, да судбинска питања малих земаља могу за велике силе да имају тек маргиналан значај, или да буду потпуно ирелевантна. Анализирајући, наиме, могуће ефекте те стратегије, он, између осталог, закључује да уколико би такав приступ био неуспешан у смислу да Србију не натера да "...промисли и преговара, довео би до новог крвопролића и... коштао би Србију Војводине, што би била трагедија за Србију, а ствар од најмање важности за нас."<sup>17</sup> Потпуно тачно. Војводина некоме не значи ништа, али другима веома много. Ти други не мора да буду само Срби нити само Војвођани.

То исто важи за Санџак, за југ Србије и за било који други део државне територије. Они који не хају због тога што се са сваким новим притиском на Србију и сваким додатним гестом игнорисања њених историјских права на Космету или у некој другој области директно подстиче оживљавање екстремних политичких ставова и повећавају шансе за превагу радикалних политичких опција, можда баш прижељкују такав развој догађаја, иако званично изражавају велику забринутост због тога. Није искључено да се у томе види шанса да се, под изговором обрачуна са том опцијом, уз претходно исценирање неке пригодне хуманитарне катастрофе, (по сценарију подршке косметском сепаратизму), од Србије отме још неко парче територије. Срби, судећи по деловању њихових политичких представника, изгледа нису препознали опасност од упадања у замку те врсте. Можда тај ризик и није велики, али га не треба занемарити.

У свему томе међународна заједница, мора да препозна свој део одговорности, ако се већ прихватила улоге арбитра у процесу разграничења југословенских народа. Ако заиста жели демократску Србију у интегрисаној Европи, у улози фактора стабилности на Балкану, она би, коначно, требало да избалансира захтеве према њој. Не да би је ослободила обавеза које подрумева таква улога, већ да би исказивањем разумевања за унутрашње проблеме ускратила адуте заговорницима теорије завере који чине, а да можда тога и нису свесни, део авангарде српског радикализма и екстремизма. У противном, аргументација екстремиста биће све убедљивија. Да ли се онда треба изненадити ако јача уверење да завера ипак постоји. Да ли у том случају треба кривити оне који верују или оне који потхрањују то веровање? Повлађивање сепаратизму има управо ту функцију.

Осим тога, удовољавање једном сепаратизму рађа нове сепаратистичке апетите. То потврђује платформа коју су 14. јануара ове године усвојили Албанци одборници у скупштинама општина на југу Србије (Бујановац, Прешево, Медвеђа). Поред захтева за формирањем потпуне политичко-територијалне аутономије на том подручју, у платформи је наведено да ће се Албанци с југа Србије, уколико дође до промене граница у региону, залагати за уједињење са Косовом.<sup>18</sup> Тако се привременим и привидним гашењем једног

---

<sup>17</sup> Roskin, M., *The Third Balkan War, and How It Will End*, *Parameters*, Autumn, 1994.

<sup>18</sup> Сами са Косовом, Политика, 15. јануар 2006. године.

кризног жаришта појављују друга. Ако би се наставило са праксом повлађивања сепаратизму како се то чини у случају Косова и Метохије, дезинтеграциони процеси би у не тако далекој будућности могле да измакну контроли. Наравно, свет тек треба да се суочи са тим проблемом.<sup>19</sup> Његове потенцијале размере веома убедљиво илуструје податак да око три до пет хиљада домородачких народа и етничких мањина теже *самоопредељењу*.<sup>20</sup> У вези стим аутори књиге "Светска политика", у називу једног поглавља постављају упозоравајуће питање: "Да ли ће сепаратистички сукоби унутар држава створити стотине нових држава?" Интересантно је да је забринутост те врсте својевремено (у октобру 1999. године) изразио и бивши амерички председник Клинтон, процењујући да, уколико би свака важнија "политичка, етничка и религијска група" стекла независност, имали бисмо "осам стотина, (можда чак) осам хиљада земаља у свету"<sup>21</sup>. То је исти онај Бил Клинтон који се сада свесрдно залаже за независнос Космета и који је, предводећи оружану интервенцију против Савезне Републике Југославије, лично допринео створању услова који иду на руку сепаратистичким тежњама Албанаца. Србији остаје да се нада да представници међународне заједнице који треба да пронађу "праведно трајно решења" за косметску кризу неће следити пример Клинтонове дволичности.

## SERBIA BETWEEN DEFEATISM AND EXTREMISM

*Abstract:* After years of economic sanctions and the armed intervention of NATO, Serbia was forced to cede the territory of Kosovo and Metohija to the United Nations administration and temporary Kosovo institutions oriented towards separatism. Since then Serbia has been suffering humiliation. Our country did not only suffer damage and have casualties during the last war, but it has constantly been accused of dismantling Yugoslavia by using force. These accusations are in disproportion to its role in that process. Therefore, Serbia is under constant observation, frequently forced to yield to the conditions of the international community regarding the questions of its territorial integrity which is endangered by aggressive Albanian separatism. This situation has different effects on Serbia's citizens. Incapable of improving the existing situation in the country, people in Serbia are resigned and distrustful of others, often showing defeatism. At the same time, our citizens think that the international community has been unjustly punishing them without any tolerance or sympathy for their problems, while on the other hand it favours the interests of the counter side, inciting their nationalistic feelings and extremism that may become insuperable obstacle in rebuilding the trust between the two nations.

*Key words:* defeatism, extremism, separatism.

<sup>19</sup> Тога су вероватно свесни они који су исцртавали постојеће државне границе, посебно оне у Африци које су све друго пре него природне. Њихово исправљање, кад год до њега дође мора бити праћено драматичним догађајима. Зато није случајно што је на седници Савета безбедности УН од 29. јуна 2000. године посвећеној ситуацији у Сомалији изречено упозорење да се "ни под каквим околностима не сме допустити да сепаратизам пусти корене у Африци" (Statement by the Permanent Representative of Ukraine to the United Nations at the meeting of the Security Council on the situation in Somalia (<http://www.un.int/ukraine/Ukr-UN/SecCoun/Africa/2000/4166-Somalia-29.06.html>)).

<sup>20</sup> Kegli, Č. i Vitkof, J., *Svetska politika*, Beograd, Centar za studije jugoistočne Evrope, Fakultet političkih nauka i Diplomatska akademija, 2004, str. 882.

<sup>21</sup> Исто, стр. 882.

Мр Љиљана ДАПЧЕВИЋ-МАРКОВИЋ,  
Криминалистичко-полицијска академија

## ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ У РАДУ ПОЛИЦИЈЕ

---

*Резиме:* У раду је одређен појам стандарда (правних и стандарда у ширем смислу), као и појам европских стандарда. Имајући у виду ширину теме, у овом раду обрађени су стандарди настали активношћу ЕУ и то они који се односе на "трећи стуб" - област правосуђа и унутрашњих послова. Већи део стандарда у области унутрашњих послова креиран је Шенгенским споразумима, те су они посебно и обрађени: контрола спољних граница, слободно кретање и улазак и боравак оних који нису држављани шенгенских земаља и поступање полиције, питање азила и управљање миграцијама. При анализи ових стандарда обрађени су одговарајући правни акти ЕУ и Шенгенских земаља (директиве, одлуке, Шенгенски кодекс о границама, Општи Шенгенски приручник и др.) као и примери који указују на примену стандарда у пракси земаља ЕУ и Шенгенских земаља.

*Кључне речи:* стандарди, полицијско поступање, Европска унија, Шенгенске земље, спољне границе, азил, миграције, усклађивање.

---

### УВОДНА ИЗЛАГАЊА

Предмет међународне пажње одувек је била потреба регулисања етичких и правних питања у вези са употребом силе и ватреног оружја од стране полиције и заштите људских права при том поступању, а посебно у случајевима када се припадници полиције и грађани нађу на супротним странама. Овај однос је утолико угроженији што је употребљена сила непотребнија, несразмернија и незаконитија. Ради тога је потребно поставити врло високе стандарде, правила обављања службе, а посебно примене дискреционих овлашћења, као и основе одговорности полицајаца.

Суштинске вредности полицијског рада у демократској држави јесу владавина права и заштита и поштовање људских права. Ово је посебно значајно ако се имају у виду овлашћења полиције, њихов обим, као и средства принуде којима полиција располаже. Применом принуде може се одступити од појединих права и слобода грађана које су утврђене и гарантоване уставом и законом. Стога је јасна тежња цивилизованог и демократског друштва да се обим полицијских овлашћења сузи, и да се, када се примењују, то чини

уз највећи могући степен одговорности и адекватну унутрашњу и спољну контролу.

Међународна заједница донела је читав низ аката који садрже правила полицијског рада, са очекивањем да они постану део националног права којим се уређује поступање полиције, као и да их припадници полиције доследно спроводе.

У свему овоме значајну улогу има и Европска унија. Постављањем трећег стуба Уније - "*сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова*", настојало се да се обезбеди квалитетније утврђивање одређених политика и процедура у овим областима и хомогенији третман најважнијих питања. За реализацију овога, Уговором из Мастрихта одређени су специфични инструменти (члан К.3): заједнички ставови, усвајање заједничких акција, као и закључење конвенција у областима од заједничког интереса. Поред тога, Унија има овлашћење да доноси обавезне прописе, као и правно необавезујуће акте, којима се могу флексибилније ускладити политике и активности јер одражавају заједничке ставове на нивоу ЕУ. Рађа се концепт тзв. "европског управног простора", као "релативно усклађени скуп начела и минималних стандарда којима се одређује организација, делатност и функционисање органа државне управе на основама *Acquis Communautaire*".<sup>1</sup> У свим ресорима државне управе ради се на прихватању заједничких вредности и стандарда и примени уједначених процедура.

Два су основна правца препорука посвећених реформи унутрашњих послова и правосуђа: *једне* се односе на усвајање усклађених закона који би пратили европске стандарде у овим областима, а *друге* на дефинисање инструмената имплементације, како би се поставили одговарајући административни капацитети и механизми реализације хармонизованих закона.<sup>2</sup> Када је у питању област унутрашњих послова посебно су значајни стандарди и инструменти који су резултат активности Уједињених нација, ОЕБС и Савета Европе. Чланице Савета Европе су, у циљу развоја демократије, заштите људских права и владавине права, развиле одређене механизме за њихову заштиту. Имајући у виду значај стандарда СЕ, УН и ОЕБС за развој полиције, на једној, и ограниченост обима овог чланка, на другој страни, овога пута ћемо се задржати само на стандардима ЕУ, док ће анализа стандарда насталих деловањем наведених организација бити приказана у неком од следећих чланака. Сви међународни стандарди људских права, без обзира на то како су исказани (преко уговора или правила и смерница уграђених у кодексе или скупове принципа) представљају превасходно и једино позитиван израз доброг поступања и најбоље праксе неопходне за ефикасан, законит и хуман рад полиције.

<sup>1</sup> Кавран Д., *Европски управни простор, реформа и образовање државне управе*, Правни живот, бр. 9, 2004.

<sup>2</sup> Ово су препоруке са састанка тзв. Унапређеног сталног дијалога (Enhanced Permanent Dialogue - EPD) као директни дијалог званичника Србије и Црне Горе и представника Европске комисије који је одржан јула 2003. године и у потпуности био посвећен области унутрашњих послова и правосуђа. Опширније: интернет страница Канцеларије Владе Србије за придруживање ЕУ: [www.seio.sr.gov.yu](http://www.seio.sr.gov.yu).

## БЕЗБЕДНОСТ

---

Предмет овог чланка јесте дефинисање и одређивање самог појма "правни стандард" и "европски стандард", а посебно у полицијском поступању. Будући да смо несумњиво опредељени ка европским интеграцијама, а да се при томе одликујемо специфичним социјалним и историјским амбијентом, другачијом традицијом и културом, то механичко преузимање неких готових решења неће дати жељене резултате. Стога је потребно њихово потпуно сагледавање и прилагођавање наше праксе и процедура овим стандардима у оној мери у којој то наше прилике допуштају.

### ПОЈАМ СТАНДАРДА У РАДУ ПОЛИЦИЈЕ

Израз "стандард" потиче од енглеске речи *standard* која означава "сваку законом утврђену меру, нормалну меру, мерило, законску новчану стопу и сл., нешто што важи као узор, образац, што је признато као класично."<sup>3</sup>

Из овог појма може се извести појам **правног стандарда** као део правног правила или одредив правни појам, односно одредба. Правни стандарди подразумевају правна правила која могу да важе на подручју једне земље, те су националног карактера, као и правила која су утемељена у разним међународним актима, било да су непосредно прописана или произлазе из тих аката.

Појам **стандарда у раду полиције** или **стандарда полицијског поступања** подразумева све оне правне стандарде који се односе на поступање и рад полиције, али и оне који обавезују и друге државне органе, који имају шири домашај, па се, самим тим односе и на рад полиције - нпр. *начела квалитетне управе*. На самиту ЕУ у Ници 2000. године истакнуто је право грађана на "квалитетну управу" које је и утемељено у *Повељи о фундаменталним правима* (чл. 41 и 42), која је прикључена тексту Уговора о Европској унији. Повеља о фундаменталним правима садржи неке од принципа управног поступања, због чега при одређивању концепта *квалитетне управе* и одговарајућих начела треба анализирати и друге изворе, а пре свега, праксу Европског суда правде и делатност институције Европског омбудсмана.

Судска пракса Европског суда правде јесте један од основних извора квалитетне управе. Један од циљева коме је Европски суд тежио јесте обезбеђивање делотворности права заједнице, што је довело до доктрине надређености права заједнице над националним правом. Та доктрина углавном је прихваћена од стране националних судова

Под утицајем француске управно-правне традиције, Европски суд је током свог рада признао велики број општих правних принципа, чија повреда представља основ за покретање спора. Суд се у својим пресудама позива на начела квалитетне управе, чиме их и признаје.

Европски омбудсман је на основу својих сазнања и стеченог искуства у неколико наврата указивао на значај утврђивања и дефинисања ових начела. У свом првом годишњем извештају, Европски омбудсман покушао је да

---

<sup>3</sup> Према: Вујаклија М., *Лексикон страних речи и израза*, Београд, 1980, стр. 869.



одреди појам "неквалитетне управе" као не само *противправно*, већ и *неодговарајуће* и *неоправдавајуће* управно поступање. Европски омбудсман, даље, дефинише "неквалитетну управу" навођењем њених изразитих случајева, као што су: повреда уговора, обавезујућих аката ЕУ и општих правних принципа установљених праксом Европског суда, административне нерегуларности и пропусте, злоупотребу права, немарност, спровођење незаконитих процедура, нефер поступање, некомпетентност, дискриминација, неоправдано одуговлачење поступка, одбијање давања информација.<sup>4</sup> Један од начина да се то постигне јесте доношење Кодекса квалитетног управног поступања јавних службеника Уније у њиховим односима са грађанима.<sup>5</sup> Доношењем Кодекса постигла би се најмање два ефекта: 1 - информисање грађана о стандардима које могу очекивати од европске администрације, као и доступност управе јавности и 2 - наглашавањем принципа које службеници Уније треба да поштују у свом раду, њихов рад и рад целокупне управе Уније учинио би се квалитетнијим. Марта 2002. године донет је *The European Code of Good Administration Behavior*, који садржи правила и принципе које институције и тела ЕУ и њихови службеници треба да поштују.

Могуће је разликовати две групе начела: *материјална* - начело законитости, начело једнакости и забране дискриминације, начело пропорционалности и начело заштите легитимних интереса. У групу начела *процесне* природе спадају: начело саслушања странке, начело образложења одлуке, начело брижљивог вођења поступка, право приступа информацијама и др.<sup>6</sup>

*Шире одређење појма стандарда* полази од тога да сваки правни систем почива на различитим правним нормама, вредностима и процедурама, те да је прихватање заједничких вредности и стандарда условљено специфичним потребама, организационом културом и окружењем сваке државе. Овакве заједничке вредности и критеријуми, иако нису дефинисани као стандард, због *општег прихватања* као *добре праксе*, због почивања на "довољно *широкој сагласности*" имају фактички карактер стандарда. Сматрамо да су оваква правила итекако значајна за рад полиције.

Област заштите и поштовања људских права при полицијском поступању, предмет су регулисања међународним правилима и одредбама унутрашњег права, те је то област где постоје и важе одавно успостављени стандарди. Успостављање међународних стандарда и њихово прихватање у области полицијског рада треба да допринесу да службена лица која спроводе закон стимулишу и штите људска права и слободе, те да су при томе свесни да је то њихова колективна и индивидуална обавеза и одговорност.

Људска права, демократија и владавина права представљају опште европске вредности. Ове вредности су међусобно зависне јер се људска права штите владавином права, владавина права се учвршћује путем поштовања људских права, а поштовање људских права је од суштинског значаја за демократију.

<sup>4</sup> Према: *The First Annual Report of the European Ombudsman, 1996, 2, European Public Law, p. 517.*

<sup>5</sup> Видети: *Draft Recommendation of the European Ombudsman in the own Initiative Inquiry, OI/98/OV.*

<sup>6</sup> Опширније о овим начелима: Кавран Д., Вукашиновић З., *Европски управни простор и реформа јавне управе*, Наука, безбедност, полиција, бр. 2-3/04, стр. 20.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

Поред неопходности поштовања закона, међународни стандарди у раду полиције истичу у први план још два начела: *сразмерност* и *недискриминацију*. Сразмерност је потребна да би се обезбедила равнотежа између заштите права грађана и њиховог остваривања, а начело недискриминације своју примену налази у заштити свих људских права, као и законитој примени овлашћења која могу да ограниче људска права. Полиција своја овлашћења треба да извршава у складу са начелима поштовања закона, сразмерности и недискриминације. На тај начин, она штити и учвршћује опште европске вредности, које се могу сматрати основом општих вредности полиције.

*Уговор о Европској унији* потписан је у Мастрихту 7. фебруара 1992. године, а ступио је на снагу 1. октобра 1993. године. Европска унија је потписивањем овог уговора постављена на три стуба сарадње. "*Први стуб*" и основе ЕУ чине три заједнице, које су очувале међународно правне субјективитете засноване на уговорима о оснивању. "*Други стуб*" дефинисан у наслову V чине заједничка спољна и безбедносна политика, док "*трећи стуб*" обухвата област сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова, а који ће касније бити детаљније анализиран.

## ШЕНГЕНСКИ СПОРАЗУМИ КАО ДЕО ПРАВНОГ СИСТЕМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Дана 14. јуна 1985. године закључена је *Конвенција о примени Споразума из Шенгена између влада држава економске уније Бенелукс, Савезне Републике Немачке и Француске Републике о постепеном укидању контроле на заједничким границама*.

Дана 19. јуна 1990. године потписана је *Конвенција о имплементацији Шенгенског споразума од 14. јуна 1985. године између влада држава економске уније Бенелукс, Савезне Републике Немачке и Француске Републике о постепеном укидању контроле на заједничким границама*. Њене кључне тачке су се односиле на мере којима ће се, а имајући у виду укидање контроле на заједничким границама, обезбедити функционисање заједничке области безбедности и правосуђа. Стога се усклађивање и формирање стандарда посебно односило на следеће:

- улазак и кратак боравак на територији Шенгена оних који нису држављани Шенгена (тзв. јединствена Шенген виза),
- питање азила (одређивање у којој земљи чланици се може поднети захтев за азил),
- мере за борбу прекограничног криминала који се односи на дрогу,
- полицијску сарадњу и
- сарадњу између шенгенских земаља када су у питању судске ствари.

Ово је регулисано у 33 члана, од којих се четири (8, 9, 18 и 19) односе на полицијску сарадњу, а три (7, 17 и 20) на борбу против имиграције.

*Конвенција за имплементацију Шенгенског споразума* је позната као Шенген II. Обухвата сва важнија питања из области безбедности. Конвенција о при-

мени регулише две групе питања: прелазак граница у оквиру заједничког унутрашњег простора и компензационе мере ради успостављања полицијске, правосудне и царинске сарадње. У Конвенцији су посебно обрађена следећа питања: униформна контрола спољних граница, визе, право азила, одговорност превозника, полицијска сарадња, правосудна сарадња и Информативни систем Шенгена. Око 100 (од 142) чланова ове Конвенције посвећено је јачању безбедности, полицијском и правосудном сарадњом, док се 38 чланова односи на контролу граница, имиграцију и азил. Цео систем Шенгена везан је за сарадњу органа унутрашњих послова, те ћемо стога у анализи стандарда који се формирају у различитим областима полицијског рада, анализирати оне чији је извор Шенген.

Осим земаља Бенелукса, Немачке и Француске, Шенгенске споразуме потписале су и Шпанија и Португалија, Италија, Грчка, Аустрија, Данска, Финска и Шведска (1995. године, с тим што је ступила на снагу у трима наведеним Нордијским земљама тек 25. марта 2001. године). Норвешка и Исланд, које нису чланице ЕУ такође су прихватиле шенгенски режим 25. марта 2001. године. Државе ЕУ Велика Британија и Ирска нису везане Шенгенским споразумом. Оне могу у свако доба да захтевају, да се и на њих примењују поједине или све одредбе Шенгенског споразума, а сагласно чл. 4 Шенгенског протокола уз Амстердамски уговор. Велика Британија је маја 1999. године а Ирска јуна 2000. поднела одговарајући захтев за примену појединих одредби. Захтеви се првенствено односе на примену регулатива које се односе на полицијску сарадњу, укључујући и потерницу Шенгенског информационог система, што је позитивно решено.

За Шенгенски споразум важи двостепени систем стављања на снагу. На основу посебног споразума у Завршном акту уз Шенгенски споразум, он се не примењује одмах након потписивања, већ након доношења посебног закључка о стављању на снагу. Стога се прави разлика између формалног потписивања (приступања) и стављања на снагу - примена Шенгенског споразума није активирана док извршни одбор не донесе закључак да постоје услови за примену Шенгенског споразума. Овај механизам није важио само код првог стављања на снагу, већ важи и код свих каснијих приступања. До ступања на снагу Амстердамског уговора (01. 05. 1999.) ове закључке је доносио Шенгенски извршни одбор, а сада је надлежан Савет за правосуђе и унутрашње послове.<sup>7</sup>

Ради боље примене Шенгенског споразума државе уговорнице су формирале *Извршни одбор*, сагласно члану 131 Шенгенског споразума. Ступањем на снагу Амстердамског уговора задатке Извршног одбора преузео је *Савет за правосуђе и унутрашње послове*. Савет има надлежност да контролише примену стандарда утврђених Споразумом. Сваку државу чланицу заступа министар или државни секретар. Ради лакшег обављања разноврсних послова у Савету су формиране радне групе полиције и безбедности, за визе,

<sup>7</sup> Шенгенски протокол уз Амстердамски уговор, чл. 2, став 1, алинеја 2).

## БЕЗБЕДНОСТ

---

за азил, правну сарадњу, опојне дроге, међународну сарадњу, управна група за Информативни систем Шенген и група за контролу заштите података.

### ОДНОС ШЕНГЕНСКИХ СПОРАЗУМА ПРЕМА ПРАВУ ЕУ

Шенгенски споразуми нису били до ступања на снагу Амстердамског уговора саставни део права ЕУ. Члан 134 Шенгенског споразума одређује да се *"одредбе ове конвенције могу примењивати под условом да су у складу са комунитарним правом"*. Из овога следи закључак да право Заједнице ужива приоритет над шенгенским правом. Усвајањем Протокола о укључивању Шенгенског споразума у оквир ЕУ, који је приложен уз Амстердамски уговор шенгенске регулативе су постале саставни део европског права. Савет за правосуђе и унутрашње послове утврђује за сваку шенгенску одредбу и сваки шенгенски закључак правну основу, а на бази чл.2 став 1 Шенгенског протокола. Они се тада придодату првом или трећем стубу. Члан 149 Уговора о Европској заједници предвиђа могућност промене оних закључака и одредби које су придодати првом стубу, а путем одговарајућих аката Уније, најчешће уредбама и смерницама. Међутим, док не дође до таквог утврђивања, шенгенско право је аутоматски придодато трећем стубу. Уколико се нека одредба шенгенског права мења уредбом, онда она постаје секундарно право Уније и стиче правно дејство уредбе.

Шенгенско право не може се сврстати ни у примарно ни у секундарно право Уније. То је адоптирано право *sui generis*.

### ОБЛАСТ ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Област правосуђа и унутрашњих послова утврђена Уговором из Мастрихта, обухвата исте области утврђене Шенгенским уговорима. Одлуке се у оба случаја доносе консензусом, а недостаје судска контрола, као и демократска контрола Европског парламента. Зато се често истиче да је овде присутан "мимикријски феномен", због тога што су иста питања (политика виза, прелазак спољних гравица, право азила, реадмисија и екстрадиција, и сл.) обрађена на сличан начин.<sup>8</sup>

Интеграција тековина Шенгенских уговора у институционални оквир ЕУ наметнула се из следећих разлога:

1 - успостављање веће кохерентности у сарадњи између земаља чланица, а што су покренуле земље Бенелукса, Француска и Немачка 1985. године, и што је резултирало шенгенском сарадњом свих чланица Уније, осим Велике Британије и Ирске,

2 - успостављање већег легитимитета и судске контроле, интензивирање међувладине сарадње чији су носиоци код обе интеграције министри унутрашњих послова или министри правосуђа. Укључивање шенгенске интеграције у процес одлучивања Уније требало би да доведе до проширивања надлежности Европског парламента и Европског суда правде,

---

<sup>8</sup> Јањевић М., *Трећи стуб Европске уније*, Београд, 2003, стр. 60.

3 - перспектива проширења Европске уније и поштовање стандарда формираних развојем интеграције у оквиру Шенгена, које морају поштовати и треће земље приликом њиховог прикључења Европској унији. Испуњавање ових стандарда јесте предуслов који треба да испуне треће земље и укинати контроле на унутрашњим границама са чланицама Шенгенских споразума. То ће им омогућити приступ Информативном систему Шенген, сагласно чл. 8 другог протокола.

Државе које приступају ЕУ имају обавезу да преузму комплетну Шенгенску регулативу, а сагласно члану 8 Шенгенског протокола уз Амстердамски уговор. Примена Шенгенског споразума предвиђа и надаље *одлуку о стављању на снагу* коју доноси Савет за правосуђе и унутрашње послове.<sup>9</sup>

Мастрихтски уговор увео је сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова између свих држава чланица у форми дијалога, међусобне помоћи, заједничких напора и сарадње између полиција, царинских служби и имиграционих органа. Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова одвија се по питањима која су од заједничког интереса за земље чланице и "без довођења у питање надлежности Европске заједнице". У области правосуђа и унутрашњих послова доминирају појмови "сарадња" и "питања од заједничког интереса", што указује на оријентацију земаља чланица да остварују сарадњу и да се о тим питањима не може очекивати доношење одлуке у институционалном оквиру Заједнице. Правну основу међувладине сарадње представљају међународне конвенције наведене у члану К.2 Уговора из Мастрихта, на које се позивају земље чланице, а не правна акта усвојена у оквиру Европске заједнице. Питања од заједничког интереса утврђена чланом К.1 разматрају се уз поштовање Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода од 4. новембра 1950. године. Други позив за сарадњу земаљама чланицама је садржан код азила где је у истом члану Уговора наведено да ће се питања из члана К. 1 разматрати уз поштовање Женевске конвенције о статусу избеглица из 1951. године, која је допуњена Њујоршким протоколом из 1987. године. Трећи стуб ЕУ заснован је на методама међувладине сарадње и подразумева одлучивање на основу консензуса и искључивање Европског парламента из процеса одлучивања. Мастрихтски уговор обухвата следеће области сарадње у сектору правосуђа и унутрашњих послова:

- политика азила;
- контрола спољних граница ЕУ;
- политика имиграције;
- усклађивање визних политика;
- борба против наркоманије;
- борба против међународног кријумчарења;

<sup>9</sup> Тако, нпр. у Мађарској је приступањем у ЕУ 01. 05. 2004. год. почео да важи Шенгенски споразум, али ће се примењивати тек када га Савет за правосуђе и унутрашње послове стави на снагу за Мађарску одговарајућом одлуком.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

- судска сарадња у грађанским стварима;
- судска сарадња у кривичним стварима;
- царинска сарадња и
- полицијска сарадња у спречавању тероризма, трговине дрогом и других облика међународних кривичних дела.

Сарадња у областима од заједничког интереса утврђена у члану К.1 има за циљ да омогући усклађивање активности земаља чланица. Ово би се реализовало њиховим међусобним информисањем и консултацијама у оквиру Савета. Када оцени потребним, Савет дефинише заједнички став, у складу са одредбама члана К.3, тачка 2 Уговора о ЕУ, који обавезује земље чланице "да усагласе своје националне политике са заједничким ставовима", као што је случај код заједничке спољне и безбедносне политике (чл. Ј.2).

Другу фазу представља "вођење заједничке акције" која је предвиђена за случајеве када се циљеви Уније могу боље реализовати заједнички него појединачном акцијом неке земље чланице.. Овде је потребно нагласити да се "заједничке акције", како су одређене у члановима Ј, (спољна и безбедносна политика) и К (правосуђе и унутрашњи послови) воде на унутрашњем плану, како земље чланице не би деловале изоловано, а разликују се од акција Заједнице утврђених у Уговору из Мастрихта (чл. 3.Б, 235. и 130.Р) због различитих правних субјективитета ЕУ и ЕЗ. Већ смо напоменули да су три Заједнице задржале међународни субјективитет, док Унија то својство нема.

Будући да Унија нема сопствене приходе, намеће се размишљање о *финансирању* активности које су везане за нови простор слободе, безбедности и правде. Ово питање начелно је регулисано чланом 41, у оквиру наслова VI Уговора о ЕУ. Трошкови се деле на *административне* и *оперативне*, намењене за реализацију конкретних активности. Финансирање се врши уз примену буџетске дисциплине и комунитарног права. Административни трошкови падају на терет буџета ЕЗ, оперативни такође, осим када Савет једногласно донесе другачију одлуку. Другачија одлука може бити да трошкови падају на терет држава чланица и оне тада примењују кључ који се заснива на бруто националном производу (БНП), осим ако и ту Савет једногласно не одлучи другачије.

Европска унија располаже јединственим институционалним оквиром, дефинисаним у члану Ц уговора, који треба да обезбеди складност и континуитет активности којима се постижу циљеви Уније. "Трећи стуб" садржи неколико специфичних одредби, некада међусобно супротстављених када се имају у виду утврђени институционални механизми..

Поред Европског парламента, Савета, Комисије и Суда правде, у "трећи стуб" је уведен *Координациони комитет*, формиран одлуком Европског савета на Родосу, децембра 1986. године (чл. К.4, тачка 2), састављен од високих функционера земаља чланица, који има улогу координатора на националном нивоу. Сваки координатор има 3-4 помоћника који се регрутују из различитих служби зависно од организације (правосуђе, полиција, жандармерија, цари-

на). Овај комитет, познат и као Комитет К-4 има три групе директора: за азил и имиграцију, за полицијску и царинску сарадњу и за правосудну сарадњу.<sup>10</sup> Из наведеног се види да рад Комитета обухвата области од заједничког интереса утврђене у члану К.1 које се односе на борбу против наркоманије, међународног кријумчарења и полицијску сарадњу, затим на превентивну борбу против тероризма, недозвољене трговине дрогом.

*Комитет сталних представника при Савету (COREPER)*, представља виши орган у односу на Комитет К-4 и заузима место између К-4 и Савета, тако да може мењати закључке и друге текстове усвојене од стране К-4, а пре њиховог разматрања у Савету. Овако успостављена институционална слојевитост не ретко ствара тензије и борбу за позиције. То првенствено погађа представнике министарстава унутрашњих послова, који су незадовољни губитком монопола, сматрају да су стављени у страну, те отуда недостатак сигурности и међусобног поверења у одлучивању.

Када је у питању међувладина сарадња, Савет одлуке усваја консензусом (члан К.3, тачка 2, подтачка б) Улога Европског парламента у области правосуђа и унутрашњих послова је регулисана чланом К.6. Земља председавајући ЕУ и Европска комисија су обавезне да редовно извештавају Парламент о активностима "трећег стуба". Земља председавајући дужна је да обавезно консултује Парламент о активностима о основним правцима деловања из области правосуђа и унутрашњих послова и да се стара да ставови Европског парламента буду узети у обзир. Парламент има могућност да поставља питања Савету и да формулише препоруке. Уз то, Парламент сваке године расправља о оствареним резултатима и кретању унапред у област правосуђа и унутрашњих послова.

## СТАНДАРДИ У ПОЈЕДИНИМ ОБЛАСТИМА САРАДЊЕ У ОКВИРУ ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

### Право на слободно кретање и поступање полиције

Право на слободно кретање људи је један од стубова и најважнијих тековина на којима почива европско право. Четири су права ЕУ на слободно кретање људи:

- право на слободу кретања радника (члан 39 Уговора о Европској заједници),
- право на слободно кретање услуга, тј. право да се пружају или примају услуге преко границе (чл. 49 УЕЗ),
- право на слободно кретање предузећа (чл. 43), под чиме се подразумева право да се у свакој држави ЕУ оснује предузеће, односно ради у самосталној делатности,
- опште право слободе кретања.

<sup>10</sup> Опширније: Јањевић М., *Трећи стуб Европске уније*, Београд, 2003, страна 142.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

Потребно је нагласити да се право на слободно кретање не одобрава неограничено, већ се везује за испуњавање *одређених претпоставки* и подлеже извесним ограничењима, која су назначена у примарном праву ЕУ 8 члан 39 став 3 Уговора о Европској заједници), у секундарном праву ( смернице 64/221, или чланови 3 и 4 смернице 68/360), а посебно су конкретизоване јуриспруденцијом Европског суда правде, те ћемо неке од њих представити на странама које следе.

**Слобода кретања радника** и стандарди који се на то односе формирани су у оквиру примарног права чланом 39 фф Уговора о Европској заједници, а у оквиру секундарног права уредбом Европске заједнице бр. 1612/68 и упутством Европске заједнице 68/360.

Ово право подразумева да грађанин Европске уније има право да се слободно креће на подручју држава чланица, да борави да би обављао посао у некој од држава чланица и да након завршетка посла остане на подручју државе чланице. Ово право изведено је из већ поменутог чл. 39 фф УЕЗ, који садржи тзв. *специјалну забрану дискриминације*<sup>11</sup>, која подразумева укидање сваког различитог третирања радника из држава чланица, које се базира на држављанству, у погледу запослења, плате и осталих услова рада.

Покушаћемо ово да објаснимо на једном примеру:

*У граничном подручју са Пољском, а након њеног приступања ЕУ, приликом граничне контроле подручја, затечена је група шумских радника, коју су сачињавала четири Пољака и три држављанина Летоније. Они су се уредно легитимисали својим летонским пасошима. И објаснили да их је ангажовао неки пољски пољопривредник на четири недеље како би уклонили сломљено дрвеће. У овом случају, Летонцима није потребна ни виза, ни дозвола боравка, нити радна дозвола. Њихово право боравка проистекло је непосредно из права ЕУ, те не би смели бити подвргнути никаквим другим захтевима од стране власти у односу на њихове пољске колеге.*

Из овога изведено је акцесорно право да се приликом боравка у некој другој држави чланици живи са члановима породице. Ово питање било је предмет већ поменуте уредбе Савета бр. 1612/68 којом се одобрава и накнадно досељавање породице, па чак и онда када се не ради о грађанима ЕУ. Уредбом је одређено ко се сматра чланом породице радника, те тако ова уредба одобрава изведено право на слободу кретања и за одређене чланове породице. Навешћемо један пример који ово илуструје:

*Дански држављанин путује са својом супругом држављанком Тајланда у Немачку, где треба да ступи на ново радно место. У Немачкој, а сагласно наведеној уредби, обоје уживају слободу кретања, као и запослења.*

Државе чланице могу донети посебне прописе за улазак и боравак странаца само када постоји оправдање из разлога јавног реда и безбедности, или из здравствених разлога (смернице Савета за координирање посебних прописа за улазак и боравак странаца као и њихова оправданост из разлога јавног

---

<sup>11</sup> Ово начело је једно од начела "квалитетне управе".



реда и безбедности или из здравствених разлога (бр. 64/221 од 25. 02. 1964. и С 850 од 04. 04. 1964.).

Интересантно је да слобода кретања радника не важи за оне запослене у јавној управи који имају суверена овлашћења, као нпр. полицајци, запослени у пограничној служби, финансијској лужби, оружаним снагама, министарствима. Остале професије у оквиру јавне управе (нпр. запослени у пошти, телекомуникацијама, здравству или просвети) имају право на слободу кретања. Ово је регулисано чланом 39 став 4 Уговора о европској заједници.

**Слобода вршења услуга** подразумева право да предузетник *пружа* услуге преко границе или то чини преко сарадника или са као правно или физичко лице услуге *прима*. Врло је интересантно тумачење појмова *пружања*, а посебно *примаоца услуга*. Пружање услуга преко границе постоји када предузетник обавља преко границе грађевинске радове, оправке, пружа шпедитерске или такси услуге. У примаоце услуга спадају особе, које путују у неку другу државу Уније код лекара, на неку културну приредбу, на фудбалску утакмицу, или као туристи. Право изведено из овог права јесте да чланови породице такође могу да уживају ово право када путују са даваоцем услуга или долазе са њим у државу ЕУ, у којој се услуга прима или даје. Даћемо примере за ситуацију пружања и ситуацију коришћења услуга:

Случај познат као "*Carpenter*", пресуда Европског суда правде број *Rs. C-60/00* од 11. 07. 2002:

*Након приступања Чешке Републике Европској унији, самостални чешки преводилац, самохрани отац четворогодишњег детета преводи чешке текстове за клијенте у другим државама ЕУ. Због породичних обавеза не може да прихвати онолико обавеза колико би желео. Убрзо одлучује да се ожени држављанком Украјине. Проблем настаје због тога што држављанка Украјине након истека визе није регулисала свој боравак, те чешка полиција одлучује да јој ускрати даљи боравак. Међутим, након детаљног испитивања регулатива ЕУ, утврђено је да чешки држављанин пружа прекограничне услуге, те да се на њега односи члан 49 Уговора о ЕЗ, који треба да се тумачи у светлу основног права на поштовање породичног живота, те да он у овој ситуацији забрањује да се брачном партнеру даваоца услуга ускрати право на боравак у Чешкој Републици.*

Слична ситуација се догодила на румунско - мађарској граници након приступања Мађарске Европској унији, у ком случају се радило о примаоцу услуга.

*Приликом улазне контроле мађарски погранични органи контролишу улаз држављанина Данске који путује са својом супругом која је нигеријски држављанин. Обоје су били на одмору у Румунији и желе да још годину дана проведу као туристи у Будимпешти. Они су, дакле, примаоци услуга<sup>12</sup>. Данац, као грађанин ЕУ (а изведено право ужива и његова супруга) уживају слободу вршења услуга а тиме и улазак и право боравака у Мађарској, што*

<sup>12</sup> Види пресуду Европског суда правде: "*Cowan*" - *Rs. C - 186/87* од 02. 02. 1989.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

*представља стандард који захтева одређено поступање граничне и полиције за странце.*

Слобода вршења услуга обухвата и право да се сарадници и трајно запослени у предузећу привремено пошашу у неку другу државу Европске уније у циљу пружања услуга. Илустративан је случај "Вандер Елст" решен пресудом Европског суда правде *Rs. C- 43/93* од 09. 08. 1994:

*Приликом контроле улаза на немачко - холандској граници полиција контролише алжирског држављанина који је запослен у једној холандској фирми и располаже важећим пасошем и неограниченом холандском дозволом боравка. Именовани је упућен да заједно са два холандска држављанина запослена у истој фирми обави одређене инсталационе радове на некој грађевини у Немачкој. Имајући у виду одредбе члана 21. став 1 Шенгенског споразума, алжирски држављанин може да борави у Немачкој у трајању до три месеца. У овом случају, а што за нас није посебно интересантно јер се не односи на евентуално полицијско поступање, јесте и да не постоји повреда немачког Социјалног законика, јер странац из треће земље који је запослен у предузећу са седиштем у некој од држава ЕУ може без радне дозволе да у оквиру слободног промета услуга ради у Немачкој за своју фирму.*

### **Слобода кретања филијала<sup>13</sup>**

Ово право предвиђено је чланом 43 Уговора о Европској заједници и подразумева могућност да грађани ЕУ у некој другој држави ЕУ предузму и врше самосталну делатност, да оснују и воде предузеће, а у складу са одредбама те државе које важе за сопствене држављане. Под привређивањем се подразумева свака индустријска, трговачка, занатска и делатност слободне професије. У ком смислу из овог права проистичу обавезе за полицију? Навешћемо пример:

*Држављанин Вијетнама живи у Аустрији где има трајну дозволу боравка. Он се бави вођењем више локала брзе хране, те одлучује да посао прошири и у Немачкој, у Минхену. Сваке друге недеље он долази на два дана у Немачку, како би проверио да ли је у послу све у реду. На железничкој станици у Минхену, именованог је зауставила погранична полиција. Именовани је полицији показао свој важећи пасош са важећом аустријском дозволом боравка. Држављанин Вијетнама као предузетник регистрован у Аустрији има право на "слободу кретања филијала", те су му на основу тога дозвољени његови краткотрајни боравци у Немачкој.*

Пре одобравања овог права може се извршити провера која се састоји у утврђивању да ли постоји озбиљна намера да се врши самостална делатност, да ли појединац располаже са довољно новчаних средстава и да ли, можда, представља опасност за јавни ред и поредак, националну безбедност или

---

<sup>13</sup> Израз је преузет из Westfal-Štopa, *Европско право за пограничну полицију*, Либек, 2003, стр. 68.

опште здравље. При овој оцени мора се узети у обзир принцип забране дискриминације.

### **Општа слобода кретања**

Уговором из Мастрихта уведено је право на општу слободу кретања за грађане ЕУ. При томе се захтева да грађанин ЕУ може из сопствених средстава да финансира свој боравак и да располаже довољним здравственим осигурањем. Исто важи за пензионере и студенте. Код носиоца права могу да станују и чланови његове породице. Ово право може се ограничити као и остала права на слободу кретања, нарочито мерилима заштите јавне безбедности и здравља.

Секундарним правом одређен је круг повлашћених чланова породице, а интересантно је да се појам брачног друга не одређује према европском праву, већ према прописима држава чланица. Тако, према немачком праву, вереници, ванбрачни животни сапутници, животни сапуници, животни партнери истог пола не сматрају се супрузима у смислу права на слободу кретања<sup>14</sup>.

Ово право започиње преласком границе, дакле у некој другој држави ЕУ. У својој држави ово право се стиче на основу свог устава. Постоје ситуације тзв. "дискриминације домаћих грађана", ако су националне регулативе неповољније од права ЕУ. Такав је пример код права накнадног доласка чланова породице, где је немачки закон о странцима то неповољније регулисао од истог права према регулативи Европске уније.

### **Контрола преласка границе**

Питање преласка границе и обављања најефикасније контроле јесте питање унутрашњих и спољних граница. Овде је дошло да договорене интеграције више концепција<sup>15</sup> које су резултирале стварањем отвореног простора унутар ЕУ. Будући да се круг држава чланица ЕУ у овом тренутку не поклапа са кругом земаља које су приступиле Шенгенским споразумима, то шенгенске границе нису идентичне са границама ЕУ. На пример, *Чешка Република је постала чланица ЕУ, али у њој још увек не важе Шенгенски споразуми, и због тога је немачко - чешка граница шенгенска спољна граница, као и унутрашња граница ЕУ.*

Појам укидања контрола на "унутрашњим границама" подразумева елиминисање препрека на границама између земаља чланица које би спречавале слободну циркулацију у оквиру ЕУ. Због тога је развијен систем стандарда за контролу на "спољним границама", односно приликом уласка у Унију. Чланом 62 Уговора о оснивању Заједнице одређено је да је Заједница овлашћена да усваја "мере које имају за циљ елиминисање сваке контроле лица на унутрашњим границама". Чиме је потврђен правни легитимитет За-

<sup>14</sup> Види: пресуда Европског суда правде "Reed"- Rs. 59/85 од 17. 04. 1986.

<sup>15</sup> Уговор о оснивању ЕЗ (чл. 62, тачка 1), Уговор из Мастрихта (чл. 100 Ц и К. 1, тачка 2, Шенгенски споразум (1985), Конвенција о имплементацији Шенгенског споразума (1990), Наслов II.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

једнице за предузимање мера у овој области.<sup>16</sup> Одредбе из тачке 2 овог члана одређују обавезу Савета да у року од пет година од ступања на снагу Уговора, утврди неопходне мере, стандарде и процедуре које (1) треба да доведу до елиминисања контроле лица на унутрашњим границама Уније, независно од тога да ли се ради о грађанима Уније или држављанима трећих држава, (2) да утврди стандарде и процедуре које ће примењивати земље чланице приликом контроле лица која прелазе границе, (3) списак трећих земаља чији држављани морају да поседују визе приликом уласка на територију Уније, (4) списак земаља чији грађани нису подвргнути визном режиму, (5) јединствени модел визе, (6) правила о јединственом изгледу визе и (7), мере којима се утврђују услови под којима ће држављани трећих земаља имати право на слободу путовања на територију земаља чланица током периода од три месеца.

Тежиште контроле спољних граница је на уласку лица из трећих земаља. Контрола се односи на следеће:

- провера докумената за прелазак границе,
- провера испуњености осталих услова за улазак, боравак, запошљавање,
- техничка провера кроз евиденцију потерница и
- провера евентуалне опасности по националну безбедност, јавни ред и поредак (мисли се на све земље Шенгена).

*Унутрашње границе* према члану 1 Шенгенског споразума јесу заједничке копнене границе држава уговорница, као и њихови аеродроми за унутрашње летове и поморске луке за редовне бродске везе искључиво из и за области уговорних страна, без прекидања пловидбе у лукама смештеним изван овог подручја. Унутрашње границе држава уговорница могу се прелазити на сваком месту и без контроле (чл. 2 став 1 Шенгенског споразума). Ово важи за све, дакле и за држављане земаља које нису чланице Уније.

Интересантна је могућност успостављања поновне контроле на унутрашњим границама, што је предвиђено чланом 2, став 2 Шенгенског споразума. Према ово члану, једна уговорна страна може, уколико то захтевају разлози националне безбедности и јавног поретка, да обнови граничне контроле на унутрашњим границама, али током ограниченог временског периода. Држава која успоставља унутрашњу контролу граница мора ову меру да образложи и да обавести остале шенгенске државе о тим деловима границе и предвиђеном трајању мере. Оваква формална обнова временски ограничене граничне контроле није потребна када се спроводе одређене погранично полицијске мере због неког тренутног повода, или ради одложене опасности (нпр. бекство опасног лица из затвора, хватање насилних хулигана који желе да дођу на фудбалску утакмицу, напад терориста и сл.).

Практична питања у вези граничног режима садржи *Општи шенгенски приручник (2002/Ц 313/02)*, који садржи *принципе* који одређује контролу,

---

<sup>16</sup> Опширније: Јањевић М., *op. cit.* стр. 52.

службе које су овлашћене да врше контролу, *поступак контроле*, *поступак одбијања уласка* и *практичне процедуре контроле*. Поред овог документа, значајан је и *Шенгенски каталог најбоље праксе*, кога је усвојио Савет Европске уније 17. јануара 2002. године који садржи препоруке које се односе на општу стратегију за управљање границом и процену ризика, обуку кадрова, рад службе која прикупља податке, регионалну или локалну стратегију, организацију граничног прелаза, систем раздвајања путника и друго. *Систем интегрисаног управљања границом* одређен је као важно средство унутрашње безбедности, а нарочито спречавања илегалне миграције, који подразумева да се на различитим фронтовима примењује скуп комплементарних мера:

- активности у трећим земљама, посебно у земљама порекла и транзита, укључујући и прикупљање информација од стране официра за везу, као и кључну улогу конзуларних представништава у иностранству у поступку издавања виза,
- међународна сарадња на граници,
- мере на спољашњим границама-граничне контроле и надзор управе и
- даље активности на територији држава чланица и између држава чланица.

Овај каталог такође садржи и кључне елементе за правилну примену интегрисаног система границе.

Најновији документ везан за питање граница јесте уредба Европског парламента и Савета којим се утврђује *Кодекс о правилима за кретање лица преко граница - Шенгенски кодекс о границама* (бр. 562/2006 од 15. марта 2006.). Кодекс, поред општих одредби, садржи и део о преласку спољних граница и условима за улазак, контроли спољних граница и забрани уласка, посебна правила за граничне провере, унутрашњим границама. Кодексом су такође унифицирана пратећа документа за проверу испуњености услова за улазак, обрасци за забрану уласка на граници, правила за одређене категорије лица.

## ПРАВО АЗИЛА И УПРАВЉАЊЕ МИГРАЦИЈАМА

Већ смо напоменули да је чланом 2 Споразума о ЕУ утврђен као један од циљева ЕУ да постане територија у којој влада принцип *слободе, безбедности и правде*, и у којој је загарантована слобода кретања уз примену одговарајућих мера за контролу спољних граница, азила, миграција и мера за спречавање и сузбијање криминала.

Имплементација миграционе политике је постала обавеза свих држава чланица ступањем на снагу Споразума из Амстердама 1. маја 1999. године. На основу члана 63(3) Споразума о оснивању ЕЗ, Савет треба да у периоду од пет година након ступања на снагу Споразума из Амстердама усвоји мере миграционе политике којима се уређују следеће области:

## БЕЗБЕДНОСТ

---

- услови за улазак и боравак; стандарди и поступак издавања дуготрајних виза и дозвола за боравак од стране држава чланица, укључујући и дозволе које се издају у сврху спајања породице, и
- илегалне миграције и илегалан боравак, укључујући репатријацију лица која неовлашћено бораве у земљи.

Истим чланом Савету се налаже доношење мера којима би се дефинисао статус и услови под којима држављани трећих земаља који легално бораве у некој држави чланица могу добити боравак у другим државама чланицама. Савет ЕУ је усвојио један број одлука и, као што је прописано Споразумом из Амстердама, преузео улогу Извршног комитета који је формиран Шенгенским споразумом. Један од најважнијих задатака Савета везан за креирање области Шенгена јесте да међу одредбама и мерама усвојеним од стране држава потписница, одабере најбоље и сачини костур закона који ће служити као основа за даљу сарадњу. Листа елемената који чине одговарајућу правну основу захтева унешених у споразуме усвојена је 20. маја 1999. године. Савет потврђује да *легалне миграције имају важну улогу у подстицању развоја економије у Европи и бржем економском развоју. Легалне миграције "могу такође имати улогу у успостављању партнерских односа са трећим земљама, поготово када се ради о привременим миграцијама радне снаге"*.<sup>17</sup> Ово је садржано у тзв. Хашком програму за јачање слободе, безбедности и правде у ЕУ.<sup>18</sup> У овом програму Савет истиче да "успешна интеграција држављана трећих земаља и стабилност њихових потомака који легално бораве на нашој територији, доприноси јединству и повезаности наших друштава. За постицање овог циља најважнија је успешна политика миграција и спречавање изолације појединих група. Стога је од огромног значаја усвајање свеобухватног приступа који укључује све актере на локалном, регионалном и националном нивоу и нивоу ЕУ."<sup>19</sup> У циљу координације националних политика интеграције, Савет наглашава потребу доношења заједничких основних принципа за "израду кохерентног европског оквира за интеграцију."<sup>20</sup>

Успостављање заједничких стандарда у области азила захтева утврђивање јединственог приступа овом праву, а сагласно одредбама Женевске конвенције и протокола.<sup>21</sup> По Конвенцији о статусу избеглица свако лице код којег постоји основан страх да ће бити *прогоњено из религиозних или националних разлога, због припадности социјалној групи или својих политичких уверења* има право да затражи заштиту у другој земљи. Овако утврђен појам избеглица временом је постао непотпун, јер су лица тражила заштиту због етничких сукоба, грађанских ратова, природних катастрофа и др. Стога су чланице Уније требале дефинисати и ове нове ситуације, како би се пружила стварна заштита и овој категорији тражиоца заштите. Примена одредби Кон-

<sup>17</sup> Документ Савета 13302/1/04 од 15. 10. 2004.

<sup>18</sup> ОЈ Л 176/1 од 10. 07. 1999. и ОЈ Л 176/17 од 10. 07. 1999.

<sup>19</sup> Документ Савета 13302/1/04 од 15. 10. 2004.

<sup>20</sup> Опширније: Вескер, Н., *Водич кроз избор правних и законодавних инструмената за управљање миграцијама на територији Европске уније*, Беч, 2005, стр. 9.

<sup>21</sup> Женевска конвенција о избеглицама од 28. јуна 1951., Протокол о статусу избеглица од 31. јануара 1967.

венције значила је и забрану повратка подносиоца захтева за азил у земље у којима постоји опасност од прогона.

Стандарди који се формирају поводом признавања права азила треба да омогуће: 1 - утврђивање земље *надлежне* за решавање захтева за азил, 2 - усклађеност и ефикасност *процедуре* која се при томе спроводи, 3 - утврђивање *минималних заједничких услова* за пријем тражиоца азила и 4 - приближавање и усклађивање *националних регулатива* које се односе на признавање и правно дефинисање статуса азиланата. За дефинисање комунитарне регулативе у овој области и усвајање потребних одлука задужен је Савет. За прихват и боравак грађана трећих земаља неопходно је обезбедити приближавање законодавстава земаља чланица на основу заједничке оцене економског и демографског развоја Уније.

Одређивање земље која је надлежна за разматрање захтева за азил, регулисано је *Даблинском конвенцијом*, односно *Конвенцијом о одређивању државе надлежне за разматрање захтева за азил поднетог у једној од држава чланица европских заједница*. Критеријуми су утврђени на следећи начин и по следећем приоритету: 1 - уколико тражилац азила има *члана породице* коме је признато својство избеглице (азиланта) у некој чланици ЕУ и легално борави у тој земљи, за разматрање захтева за азил је надлежна земља у којој легално борави члан његове породице, под условом да тражилац азила то жели; 2 - за испитивање и решавање захтева за азил је одговорна земља чланица која је издала важећу *дозволу боравка*, односно *визу за кратки боравак*; 3 - одговорна за разматрање захтева за азил је чланица ЕУ преко чије *границе* је подносилац захтева илегално ушао на територију Уније (копненим, воденим или ваздушним путем), под условом да може доказати да је ушао преко границе те државе; 4 - надлежна за решавање захтева за азил је земља чланица која је одговорна за *контролу уласка* на територију ЕУ "осим уколико, након што је легално ушао у неку државу чланицу за коју му није потребна виза, странац поднесе захтев за азил у некој другој држави чланици за коју му, такође, није потребна виза за улазак на њену територију. У том случају та држава чланица је одговорна за разматрање захтева за азил" (чл. 7, тачка 1 Даблинске конвенције); 5 - *прва држава* у којој је поднет захтев за азил надлежна је за његово разматрање, уколико се надлежност не може утврдити на основу осталих наведених критеријума. Поред ових критеријума, који су базирани на одговорности земаља, могућа је примена и неких других који могу одредити надлежност државе чланице за разматрање захтева, а то су хуманитарни разлози засновани на породичним или културним мотивима.

Рок у коме је потребно окончати испитивање захтева ради одређивања надлежне земље јесте *месец дана од дана подношења*, након чега се упућује "надлежној" земљи чланици.

Питање позитивног сукоба надлежности, када је више земаља одговорно за разматрање захтева за азил, решава се тиме што ће се то поверити земљи чланици која има највећу одговорност. Та земља је одговорна да размотри захтев на основу члана 3, тачка 3 Конвенције, у складу са национ-

## БЕЗБЕДНОСТ

---

алним законодавством и међународним обавезама. Процедура *нотификације* захтева за азил коју утврђује Комитет, састављен од представника сваке земље чланице у складу са чланом 18 Конвенције, спречава истовремено duplo вођење процедуре у две земље чланице.

Један од приоритетних задатака и захтева јесте успостављање контроле над миграционим таласима. То подразумева успостављање сарадње са земљама порекла и транзита, интензивирање напора на обавештавању држављана трећих земаља о могућностима легалне миграције. То такође значи и утврђивање заједничке визне политике, ефикасно откривање фалсификованих докумената и прихватање утврђених стандарда заштите и сигурности приликом издавања докумената, успостављање тесне сарадње између конзуларних представништава земаља чланица ЕУ са органима трећих земаља и отварање заједничких канцеларија (интегрисана конзуларна канцеларија) Уније за издавање улазних виза за њену територију.<sup>22</sup> Регулативом Савета из маја 1999. године уведен је *Систем за рано упозоравање* на миграциону појаву у некој земљи чланице. Међутим, иако добро замишљен, он је недовољно коришћен те је последица тога слаба дистрибуција информација.

Значајан у сузбијању илегалне миграције јесте *Свеобухватан план за сузбијање илегалне миграције и трговине људима у Европској заједници*, познат и као *Акциони план из Сантјага*<sup>23</sup>. Овим планом су обухваћене активности у области визне политике, размене информација и анализе, предграничних мера, мера које се односе на управљање границом, политике реадмисије и повратка, мера којима се проширује улога ЕУРОПОЛ и казних санкција. Интересантно је напоменути да је овим документом, а у делу која се односи на управљање границом, истиче потреба дефинисања заједничког наставног плана и обуке, те у кратком периоду анализирати могућу помоћ ЦЕПОЛ (Европски полицијски колеџ)<sup>24</sup> у области унапређења обуке, а у средњерочном периоду створити националну мрежу образовних институција које би се бавиле обуком у овом сегменту.

Борба против илегалних миграција обухватила је и дефинисање и успостављање стандарда у области казнене политике. Но, претходно је било потребно дефинисати шта се сматра омогућавањем неовлашћеног уласка, транзита и боравка, што је учињено Директивом 2002/90/ЕЦ од 28. новембра 2002. године. Овом Директивом (чл. 1) одређено је да ће свака држава чланица увести одговарајуће казнене санкције за: 1 - свако лице које свесно помаже лицу које није држављанин државе чланице да уђе или пређе преко територије државе чланице супротно законима те државе о уласку или

<sup>22</sup> Опширније: Јањевић М., *op. cit.* стр. 79 и даље, Информација Комисије о заједничкој политици по питању илегалне имиграције од 15. 11. 2001. (ЦОМ (2001) 672) у којој се Савет ЕУ позива да у што краћем року одобри Акциони план за сузбијање и борбу против илегалне миграције.

<sup>23</sup> ОЈ Ц142/23 од 14. 6. 2002.

<sup>24</sup> На састанку одржаном у Тампереу 15. и 16. октобра 1999. године, Европски савет се сложио са успостављањем мреже националних полицијских образовних институција, што би резултирало стварањем сталне институције. Одлуком Савета од 22. децембра 2000. године успостављен је Европски полицијски колеџ (ЦЕПОЛ) са циљем да се интензивира сарадња између националних полицијских колеџа, како би се унапредио заједнички приступ у борби против криминала. ЦЕПОЛ постаје мрежа кроз спајање националних образовних институција.



транзиту држављана трећих земаља, и 2 - свако лице које у циљу стицања финансијске користи свесно помаже лицу које није држављанин државе чланице, да борави на територији државе чланице супротно законима те државе о боравку држављана трећих земаља. *Оквирном одлуком Савета о поштравању казненог оквира у циљу спречавања омогућавања неовлашћеног уласка, транзита и боравка*<sup>25</sup> одређено је да кривичне санкције могу пратити следеће мере: конфискација превозних средстава, забрана вршења делатности током чијег вршења је учињено дело или депортација. Ако је омогућавање илегалне миграције вршено ради стицања финансијске користи, биће изречена максимална затворска казна која није краћа од осам година, а посебно када је дело почињено од стране чланова криминалне организације, или ако су животи лица која су предмет овог прекршаја угрожени.

Стандарди које настоји да дефинише и успостави ЕУ у овој области не тичу се само поступања граничне и имиграционе полиције држава чланица. Тако је Савет усвојио *Директиву о обавезама превозника да размењују информације о путницима*.<sup>26</sup> Иако се овом Директивом не формирају стандарди у полицијском раду, она посредно може утицати на рад полиције. Суштина је у томе да превозник (под којим се у смислу ове Директиве подразумева свако правно или физичко лице које се бави транспортом путника ваздушним путем) има обавезу да на основу захтева органа надлежног за спровођење провере лица на спољним границама до завршетка процедуре пријављивања, пренесе информације о путницима које превози преко званичног граничног прелаза, преко кога ће лица ући на територију државе чланице. Санкције се крећу од новчаних, чији је минимални износ 3.000 еура, до задржавања и одузимања превозних средстава или одузимање дозволе за рад. Државе чланице обезбеђују да се ови подаци преносе електронским путем, чувају у привременом директоријуму, те да се, након уласка путника, обришу у року од 24 сата након преноса.

### ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Европска унија у свом правном систему (право Европске уније) формира сет норми које се односе на делатност полиције, те да, стога, полиције држава чланица, као и оних које то желе да постану, свој рад и поступање треба да усмере ка тим нормама. Поред тога, потребно је да у својим земљама развију одговарајуће капацитете како би преузеле одговорност у вези са тим. Пракса показује да национални законодавац не држи увек корак са оваквим (брзим) правним развојем, чије поштовање се, између осталог, подстиче и одлукама Суда Европске заједнице. Често се, због неусклађености националног са правом ЕУ, доносе одлуке које постају предмет расправе пред Европским судом, што указује на потребу доброг познавања европског права у овој области. Стога нам се све чешће намеће питање да ли се полако формира међународно полицијско право.

<sup>25</sup> ОЈ Л 328/1 од 5. 12. 2002.

<sup>26</sup> ОЈ Л 261/24 од 6. 8. 2004.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

Потреба познавања и прихватања европских стандарда у области унутрашњих послова појавила се као неминовност у условима исказивања наше жеље да постанемо чланица ЕУ. Придруживање представља припрему државе за будуће чланство, где државе кандидати преузимају сет правила која треба да их припреме да постану део Уније. Споразумом о придруживању креиране су обавезе за сваку од придружених држава, а односе се на прихватање политичких, економских и правних стандарда. Захтеви који се налазе пред нама односе се управо на изнето: прихватање стандарда у области интегрисаног управљања границом, борба против илегалних миграција и прекограничног криминала, а у оквиру тога процена стања и анализа ризика на граници, доношење Закона о азилу, издавање сигурних (заштићених) путних и идентификационих докумената грађана.

Конечно, подсетимо се да оно што процесу европских интеграција даје животност и кохерентност јесу стални изазови и амбициозни циљеви. Овакав развој наднационалних обележја ЕУ познат је и као *бициклическа теорија интеграције*, чија суштина се објашњава тиме да се пад спречава константним кретањем напред (отуда асоцијација на вожњу бицикла), а што се сагледавањем историјског развоја Уније и потврђује.<sup>27</sup>

### ЛИТЕРАТУРА:

1. Bayley, David, H., *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*, New Brunswick, 1985.
2. Bayley, David, H., *Police for the Future*, Oxford University Press, 1994.
3. Bayley, David, H., *Police and Society*, London: Sage Publications, 1977.
4. Bailey, W. G., *The Encyclopedia of Police Science*, New York, 1989.
5. Becker, H. K., *Police Systems of Europe*, 1980.
6. Векег, Хилка, *Водич кроз избор правних и законодавних инструмената за управљање миграцијама на територији Европске уније*, Беч, 2005.
7. Веќле-Хартлеј, Т.С., *Основи права Европске заједнице*, Београд, 1998.
8. Иванковић, А., *Увод у Европску конвенцију о људским правима*, Читанка људских права, Сарајево, 2001.
9. Илић, Гасми, Г., *Реформе Европске уније - институционални аспекти*, Београд, 2004.
10. Јањевић, М., *Трећи стуб Европске уније (сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова)*, Београд, 2003.
11. Кавран, Д., *Европски управни простор, реформа и образовање државне управе*, Правни живот, 9/04.
12. Кавран, Д., Вукашиновић, З., *Европски управни простор и реформа јавне управе*, Наука, безбедност, полиција, бр. 2-3/04.

---

<sup>27</sup> Somek, Aleksandar, *On Supranationality/ European Integration on-line Papers*, Vol. 5 (2001) p. 1. (према: Мишчевић Тања, *Придруживање Европској унији*, Београд, 2005, стр. 8).

13. Митровић, Д., Рачић, О., *Право Европске уније, Зборник радова*, Београд, 1996.
14. Мишчевић, Т., *Придруживање Европској унији*, Београд, 2005
15. Faupel, R., *The Charter of Fundamental Rights of the EU*, Ревивија за европско право, Београд, 1/2001
16. Веић, П., *Хрватска полиција и међународни стандарди полицијског поступања*, Загреб, 1996.
17. Westfal-Štopa, *Европско право за пограничну полицију*, Либек, 2003.

---

#### EUROPEAN STANDARDS IN POLICE PRACTICE

*Abstract:* The paper deals with the concept of standards in its legal and general meaning as well as with the concept of European standards. It focuses only on those standards passed by the European Union and related to "the third pillar", i.e. to the justice system and internal affairs. Most standards that concern police activities, such as the control of state borders, free movements, entrance and stay of the citizens of non-Schengen countries as well as the police treatment, the issues of political asylum and control of migrations, were created by Schengen Agreements and therefore separately elaborated. The paper analyses these standards by surveying adequate legal acts of the European Union and Schengen countries (instructions, resolutions, Schengen Code on Borders, General Schengen Manual, etc.) and offers examples that illustrate the use of these standards in practice in the European Union and Schengen countries.

*Key words:* standards, police treatment, European Union, Schengen countries, state borders, asylum, migrations, harmonization.

---

# СТРУЧНИ РАДОВИ

Доц. др Желимир КЕШЕТОВИЋ,  
Факултет безбедности

## УНАПРЕЂЕЊЕ ОДНОСА ПОЛИЦИЈЕ И МЕДИЈА У СРБИЈИ<sup>1</sup>

*Резиме:* У раду се након општег разматрања проблема везаних за односе полиције и масовних медија даје приказ основних налаза везаних за истраживање односа полиције и медија које је спроведено током 2005. године у Србији у оквиру пројекта који реализује ОЕБС у сарадњи са Бироом за односе са медијима МУП Србије. На крају рада дају се препоруке за унапређење ових односа.

*Кључне речи:* полиција, јавност, медији, имиџ, безбедност, ОЕБС, МУП.

### УВОДНА РАЗМАТРАЊА

За сваку полицијску организацију која води рачуна о унапређењу својих односа са јавношћу од посебног значаја у данашњем "глобалном селу" је успостављање свестране сарадње са масовним медијима. Наиме, данас у друштвима "комуникацијског изобиља" информације које се презентирају на телевизији, радију или у новинама представљају главни извор утицаја на јавно мњење. Стога полицијски менаџери настоје да развију отворене и искрене односе са представницима медија. Ово представља обрт у односу на ситуацију од пре неколико деценија, када је њихова политика била да представницима медија кажу само оно што баш морају, што је производило међусобну сумњичавост и неповерење. Полицијски стручњаци за односе са јавношћу обављају велики број активности који се тичу управо односа са масовним медијима. Ради се о припремању и писању саопштења за јавност, припремању јавних наступа и инструирању за јавне наступе, припремању презентација преко мас медија, контактирању са представницима јавних гласила, редовном снабдевању новинара информацијама и подацима о полицијској организацији који су интересантни за јавност, припремању одговора

<sup>1</sup> Текст је настао пре свега као резултат рада на пројекту који је започет почетком 2005. године у сарадњи МУП Србије са Мисијом ОЕБС у Београду. Прва фаза пројекта завршена је на крају 2005. године када је часопису Безбедност и предат овај текст. То је и разлог због чега није усклађен са новим организационим и другим решењима из новог Закона о полицији.

поводом захтева редакција јавних гласила, организовању и вођењу конференција за штампу, организовању интервјуа са представницима полиције, те праћењу позитивних и негативних трендова у информативном систему друштва.

Полиција може користити средства јавног информисања за више начина сарадње са јавношћу, а нарочито:

1. за стварање и наметање представе о себи (image making);
2. за информисање јавности о питањима из своје надлежности и давање савета грађанима, те
3. за придобијање јавности при покретању одређених кампања (сузбијања криминалитета, повећања безбедности саобраћаја и др.) или предузимању непосредних акција.

У целини гледано, у полицијама су знатно развијенији методи сарадње са средствима масовног комуницирања у проналажењу учинилаца кривичних дела и њиховој идентификацији, упознавању јавности са властитим задацима, обавештавању јавности о појединим често и сензационалним случајевима, проналажењу лица, судским процесима и слично, него што су то психолошки срачунати, прилагођени и нови методи придобијања јавности да се сама штити од криминалних и сличних напада.<sup>2</sup>

Добри односи са штампом могу вишеструко користити полицији, будући да се тако подстиче сарадња и подршка значајног дела јавности на много начина. Тако се новине могу користити за информисање јавности о активностима полицијског одељења, његовим програмима и процедурама, преко њих се може тражити помоћ јавности ради смањења броја кривичних дела или повећања безбедности саобраћаја, могу се објавити нови прописи и објаснити њихова природа и циљеви, а може се утицати и на повећање безбедносне културе јавности. Највећи број листова је спреман да за те сврхе уступи потребан простор, будући да се ради о проблематици која је читаоцима интересантна. У интересу је саме полиције да јавност зна каква су кретања на подручју криминалитета, безбедности саобраћаја, који су узроци пожара, какве су плате полицајаца, покривеност терена и др.

У неким случајевима полиција средства јавног информисања користи и ради уклањања узнемирености грађана неким догађајем или појавом, која може попримити размере кризне ситуације.

Емисијама из живота и рада полиције (свакодневне и специјалне акције, школовање полицијског кадра и слично) средства јавног информисања могу знатно допринети побољшању јавног лика полиције. Полиције у свету имају разрађене методе како да поједине своје послове презентирају јавности

<sup>2</sup> Словеначки аутор Јанез Печар то повезује са чињеницом да је код ове врсте заштите потребно упознати грађане са модус операндијем извршилаца, што је мач са две оштрице, будући да се тиме дају идеје и другим потенцијалним извршиоцима. Видети Печар, Ј., *Превентивна делатност органа унутрашњих послова/ средства и методи*, Београд: ССУП, 1971, стр. 184-185.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

преко средстава јавног информисања, а да психолошки ефекат и практични резултат буду што повољнији за полицију.

Полиције којима је стало до властитог јавног лика систематски прате написе штампе о себи, користећи пре свега методу анализе садржаја, уз посвећивање посебне пажње негативним написима.

Медији су, такође, упућени на полицију као једини заиста легитимни извор података из области безбедности уопште и криминала посебно, будући да су ово садржаји који медијску публику веома занимају.<sup>3</sup> Имајући у виду ову међусобну упућеност медија на полицију и полиције на медије, неки аутори су овај однос упоредили са не превише хармоничним али доста дуготрајним браком. Но, у овим релацијама полиција често има примедбе на рачун медија, а медији, још чешће, на рачун полиције. Новинари сматрају да су информације које им даје полиција често непотпуне, рестриктивне и неблаговремене, те да је полиција исувише осетљива на критику. Полиција, пак, сматра да су новинари склони упрошћавању проблема, изношењу претпоставки, сензационализму, и да стварају нереалну слику криминала.

Поред дневно оперативних неспоразума полиције и медија постоје и одређени структурни разлози за потенцијални сукоб. То су:

- Конфликт између улоге полиције као инструмента власти и медија као заштитника слобода и права човека и средства спољашње контроле власти
- Конфликт и конкуренција око информација
- Утицај јавности и политичке власти на односе полиције и медија
- Одступање од начела објективног и непристрасног информисања и слободе штампе<sup>4</sup>

Управо из ових разлога у пракси су у многим земљама односи штампе и полиције пре проблематични, неголи успешни, за шта одговорност сноси обе стране. Ипак, из више разлога, полиције треба да настоје да такво стање измене.

Службе за односе са јавношћу у модерним полицијама запошљавају професионалце који су свесни свих ових ограничења и изграђују одговарајуће стратегије за унапређење односа са медијима с једне стране и за побољшање свог јавног лика и унапређење односа са општом јавношћу с друге стране.

У систему државно диригованих медија у партијској држави који је постојао у Србији после Другог светског рата до 1990. године и полиција и медији били су директна трансмисија владајуће партије. Током периода система личне власти (1990-2000) формално је постојао вишепартијски систем и друге демократске институције, али су фактички полиција, као и већина медија била под контролом владајуће партије. У овим условима постојала је црно-

<sup>3</sup> Ови садржаји заузимају и преко 20% прилога у неким штампаним медијима.

<sup>4</sup> Милосављевић, Б., *Наука о полицији*, Београд: Полицијска академија, 1997.

бела слика полиције у медијима. Режимски медији су имали скоро искључиво афирмативне прилоге о раду полиције, а опозициони су имали изражено критички став према полицији као стубу недемократског режима коме је заштита грађана била у другом плану. Комуникација полиције са медијима била је једносмерна са израженим елементима пропаганде, уз дискриминацију опозиционих медија, које је званична политика карактерисала као "стране плаћенике". Истовремено, дошло је до драстичног пада поверења јавности у полицију.<sup>5</sup> Са демократским променама у Србији стварају се постепено услови за трансформацију полиције, али и медијске сфере у складу са стандардима демократског друштва. Самим тим нужно се намеће и потреба коренитог редефинисања међусобних односа полиције и медија. У циљу стварања међусобног поверења и изналажења новог модела односа полиције и медија, Мисија Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) у Србији и Црној Гори (Одељење за медије и Одељење за спровођење закона), у сарадњи са Бироом за информисање Министарства унутрашњих послова Републике Србије, у фебруару 2005. године започела је реализацију пројекта унапређења односа полиције и медија у Србији.

## ОРГАНИЗАЦИЈА И ЦИЉЕВИ ПРОЈЕКТА

Пројекат унапређења односа полиције и медија је део укупних напора ОЕБС да помогне новоуспостављеној демократији у Србији у изградњи стабилних демократских институција. Несумњиво је да су и полиција и медији веома значајне друштвене институције које изузетно битно утичу на квалитет живота грађана, успостављање принципа владавине права и функционисање правне државе. У том контексту, а превасходно у склопу реорганизације полиције у Србији од полицијске силе у служби режима у полицијску службу, у функцији заштите грађана, нарочито су значајни партнерски односи полиције и медија. Процеси транзиције у Србији праћени су порастом стопе криминала, посебно организованог, високим нивоом корупције и низом других безбедносних проблема којима мора да се супротстави цело друштво. То је немогуће без одговарајућег нивоа поверења грађана у полицију (наравно и у правосуђе и остале кључне институције), а оно се не може успоставити уколико између полицијске организације и медија нема двосмерне ефективне сарадње. Бреме наслеђа из периода режима личне власти на разне начине још увек веома оптерећује односе полиције и медија, тако да обе стране морају да уложе доста додатних напора да се они доведу на потребан и пожељан ниво. Пројекат управо и има за основни циљ да код припадника полиције и новинара у електронским и штампаним медијима подигне ниво свести о значају међусобне сарадње и добрих односа, умањи степен постојећег неповерења, прошири сазнања о објективним околностима и ограничењима која у обе професије проистичу из специфичне технологије и начина обављања послова.

<sup>5</sup> О томе више у Кешетовић. Ж, *Односи полиције са јавношћу*, Београд: Виша школа унутрашњих послова, 2000.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

Овај пројекат је замишљен у три фазе. У првој фази планирано је снимање актуелног стања у односима између полиције и медија у Србији путем организовања серије округлих столова у више региона у земљи у којима представници полиције и медија оцењују ниво међусобне сарадње, указују на проблеме и предлажу могућа решења. У следећој фази се, на основу снимка актуелног стања, предлажу и имплементирају мере у циљу унапређења односа полиције и медија, након чега следи трећа, последња, фаза пројекта у којој треба да се изврши евалуација и евентуалне корекције предложених мера и, по потреби, сугеришу нове како би пројекат постао самоодржив.

## РЕАЛИЗАЦИЈА ПРВЕ ФАЗЕ

### Методологија рада

У оквиру прве фазе ОЕБС је уз подршку Бироа за односе са медијима МУП Републике Србије приступио организацији округлих столова на тему односа полиције и локалних медија. У периоду фебруар-октобар 2005. године одржано је укупно 11 округлих столова у следећим секретаријатима унутрашњих послова: Врање (Бујановац), Зајечар, Крагујевац, Нови Пазар, Суботица (Палић), Ниш, Кикинда, Шабац, Пожаревац, Ужице (Златибор) и Београд.<sup>6</sup> На ове округле столове као кључне циљне групе су позивани представници регионалних секретаријата унутрашњих послова и њихових подручних одељења унутрашњих послова, те представници штампаних и електронских медија са којима ови секретаријати најчешће сарађују.<sup>7</sup> Такође, редовни учесници на свим округлим столовима били су и представници политичко-територијалних облика организовања (региона и општина), што је мотивисано не толико актуелним, већ, пре свега, будућом децентрализацијом и жељеним и пројектованим местом и улогом локалне самоуправе у подизању укупног квалитета живота грађана, укључујући и питања везана за безбедност. Пошто је на првим састанцима уочено да би, с обзиром на надлежност полиције, истражног судије и јавног тужиоца, према решењима у важећем Закону о кривичном поступку, било корисно и присуство представника правосуђа (истражних судија и јавних тужилаца) то су касније и они редовно позивани на округле столове.<sup>8</sup>

Посматрано по појединим округлим столовима, присуство се може приказати и табеларно:

---

<sup>6</sup> Приликом избора узорка секретаријата, будући да није било могуће снимити стање у целој Србији, водило се рачуна да буду заступљени региони са различитом безбедносном проблематиком, север и југ земље, пригранична подручја, велики градови итд.

<sup>7</sup> Биро МУП за сарадњу са медијима достављао је за сваки секретаријат списак медија са којима се остварује сарадња, а ОЕБС је вршио накнадну селекцију, с обзиром на ограниченост капацитета објеката у којима су се округли столови одржавали, при чему се имала у виду заступљеност локалних и регионалних медија, представништава централних медија који покривају целу земљу и пропорционални однос електронских и штампаних медија. У вишенационалним и вишејезичким срединама (Бујановац, Нови Пазар, Суботица) приликом избора медија водило се рачуна и о етничким и језичким аспектима.

<sup>8</sup> Округлим столовима присуствовало је укупно 342 учесника, од чега 110 представника полиције и 113 представника медија.



**СТРУЧНИ РАДОВИ**

СУП/ датум	полиција	медији	право- суђе	локална само- управа	остали	ОЕБС	укупно
Бујановац 03. 02. 2005.	10	12	/	5	/	10	37
Зајечар 03. 03. 2005.	11	7	/	6	/	7	31
Крагујевац 23. 03. 2005.	6	8	/	8	2 ДФИД	4	28
Нови Пазар 13. 04. 2005.	6	7	/	6	/	3	22
Суботица 06. 05. 2005.	10	15	/	3	/	4	31
Ниш 31. 05. 2005.	8	8	1	5		5	27
Кикинда 21. 06. 2005.	13	10	3	6	/	4	36
Шабац 27. 06. 2005.	13	12	2	6	/	4	37
Пожаревац 14. 07. 2005.	7	12	1	4	/	3	27
Ужице 19. 07. 2005.	12	10	1	7	Представник МУП ЦГ	3	34
Београд 25. 10. 2005.	14	12	1	2	/	5	32

У склопу припрема за округле столове, представницима медија је претходно био послат посебан упитник у коме је од њих тражено да изнесу најзначајније проблеме и своја запажања у вези сарадње са полицијом као и евентуалне предлоге и сугестије. Сврха овог својеврсног предистраживања била је рационализација времена, односно правовремено усмеравање дискусије на кључне проблеме.

Циљ округлих столова био је да представници локалне самоуправе, медија и полиције у међусобном дијалогу непосредно продискутују најзначајнија питања односа полиције и медија као група, идентификују проблеме и утврде постојеће препреке и потешкоће у комуникацији између медија, полиције и локалне самоуправе.

Састанци су организовани тако што је модератор у уводном излагању указао на општа питања везана за однос полиције и медија и дао најважније елементе стања у овој области у Србији. Након тога, иницирао је учеснике да о односима полиције и медија дискутују у оквиру следећих тематских целина

- Садашња комуникација локалних политичких структура и медија
- Доступност и поузданост информација у вези са полицијом
- Полицијска саопштења за шампу - како их учинити кориснијим
- Права и дужности новинара који извештавају о полицијским истрагама
- Право полиције да ускрати информацију медијима (интерес истраге)

## БЕЗБЕДНОСТ

- Узајамна подршка кампањама за подизање свести (трговина људима, злоупотреба дроге, безбедност саобраћаја, ношење и употреба ватреног оружја итд.)
- Могућности за институционалну комуникацију - сугестије (успостављање прес службе, постављање портпарола итд.)
- Могућности обуке за припадике полиције задужене за сарадњу са медијима и могућности обуке за новинаре који извештавају о криминалу и другим темама из делокруга рада полиције

На крају сваког округлог стола вршена је евалуација скупа, сумирани су најзначајнији проблеми и предлагане су мере које је потребно предузети ради њиховог смањивања, односно превазилажења и сачињаван је извештај.

### Најзначајнији налази (општа оцена, класификација суп најзначајније замерке)

На сваком од округлих столова, па чак и у секретаријатима где је сарадња полиције и медија веома лоша, оцењено је да је садашње стање неупоредиво боље у односу на ситуацију у време недемократског режима. Међутим, тешко је донети генералну и општеважећу оцену о квалитету сарадње полиције и медија за Србију као целину, будући да од једног до другог секретаријата унутрашњих послова постоје веома значајне разлике. Уколико би, с обзиром на успешност сарадње полиције и медија, покушали да извршимо класификацију посматраних секретаријата, на једном крају континуума, налазили би се Зајечар, Ниш, Пожаревац и Ужице као најуспешнији, а на другом Бујановац и Нови Пазар као најнеуспешнији. Остала четири секретаријата би била негде у средини. ГСУП Београд је због низа специфичности тешко поредити са осталим секретаријатима у Србији, мада је општа оцена учесника округлог стола у престоници била веома повољна. Интересантно је да је добро стање често повезивано са кадровским решењима (постављањем ових начелника СУП-ова), а да је стање лоше у срединама у којима и иначе постоје изражене етничке и друге тензије. Такође и тамо где је сарадња добра (нпр. Ужице) у њој постоје осцилације.



Чињеница је да су на свим округлим столовима новинари били иницијатори тема и дискусија, а да су представници полиције углавном одговарали на њихове примедбе и замерке. На појединим округлим столовима (нпр. у Новом Пазару) на основу неформалних дискусија у паузама могао се стећи утисак да је проблема далеко више него што је то у дискусијама изнето, али да је мала спремност учесника да о њима јавно говоре. У СУП Кикинда критике и примедбе новинара су биле знатно бројније и оштрије у писменим упитницима него у дискусијама на округлом столу. Утисак организатора је да је најзрелија и најквалитетнија дискусија била у СУП Ужице.

Ни у једном СУП нема формално запосленог портпарола (у смислу радног места са одговарајућим описом послова и задатака), односно службеника чији би искључиви задатак био комуницирање са медијима. С друге стране, сви посматрани секретаријати имају лице које је задужено за контакте са медијима. У највећем броју случајева ради се о радницима запосленим у одељењу за аналитику и информисање. Контакти са медијима су само један од њихових послова (у просеку око 30% радног времена). Ови службеници често деле канцеларију са још неколико колега који обављају друге послове и нису опремљени ни минимумом техничке опреме (рачунар, диктафон, веза са Интернетом, основна средства за аудио и видео снимање). Најчешће су у питању људи који немају новинарско искуство и нису прошли никакву едукацију за обављање ових послова.<sup>9</sup> Портпароли са истражним судијама и наделженим тужиоцима обављају консултације и траже сагласност правосудних органа за давање информација како се не би угрозило ефикасно вођење кривичног поступка.

Медији се информишу дневно (телефоном или факсом, а врло ретко електронском поштом), недељно (путем посебних информација које полиција доставља редакцијама) и месечно, као и посебним саопштењима у случају ванредних догађаја (тешка кривична дела, пожари већих размера и сл.). У неким секретаријатима унутрашњих послова постоје редовне недељне (Ниш) или месечне (нпр. Зајечар) конференције за новинаре којима присуствују представници свих одељења унутрашњих послова.

Нека запажања и примедбе представника медија односе се на све, или пак на већину секретаријата, док су се друге чуле на округлим столовима у једном или неколико региона. Занимљиво је да су на једном те истом округлом столу новинари понекад давали прилично опречне, па чак и дијаметрално супротне оцене сарадње са полицијом (од тога да је добра до оцена да је недовољна и лоша као на пример у Суботици).

*Примедбе новинара карактеристичне за све, односно за већину секретаријата:*

- информације касне и често су непотпуне, тајност се схвата доста широко, полицијска саопштења су још увек претежно крута, сувопарна и статистичка, односно да припадници полиције немају у потпуности јасну и прецизну представу шта за новинаре представља вест и како, у том смислу,

<sup>9</sup> Изузетак је портпрол СУП Крагујевац.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

саопштења за медије треба да изгледају.<sup>10</sup> Пошто је полиција још увек релативно затворена новинари су принуђени да поред службених, повремено користе и неслужбене контакте и личне везе ради прибављања информација.

- комуницирање полиције са медијима је једносмерно и веома централизовано, представници локалне полиције не могу да дају никакве изјаве без одобрења из седишта Министарства у Београду (у одељењима унутрашњих послова постоје полицајци задужени за контакте са медијима на подручју СУП Зајечар, док су на подручју Ниша за ове послове задужени командири станица полиције, односно радници дежурних служби који могу да дају сервисне информације, без детаља који би могли угрозити даљи ток истраге).
- посебан проблем представљају непотпуна почетна саопштења у тренутку неког криминалног или другог безбедносно значајног догађаја, као и нејасна правила поступања и понашања и полицајаца и новинара.
- процедура давања одобрења за гостовање полицајаца у телевизијским програмима је компликована (недефинисана) и дуга, а потребно је њихово веће присуство будући да жива реч има јачи ефекат од писмених саопштења. Представници полиције такође немају потребна знања која се одnose на медијске наступе, нарочито телевизијске. Могућност да новинари сликају догађај је веома ретка, што је од значаја за електронске медије. Комуникација се скоро искључиво своди на слање званичних и одобрених полицијских саопштења путем телефакса редакцијама, без могућности за додатно истраживање.
- има појаве дискриминације појединих медија. Локални медији и новинари су у подређеном положају у односу на њихове колеге из Београда. На подручју СУП Ужице нпр. се дешавало да локални медији који траже информације од ОУП исте добију касније у односу на неке централне медије који се информишу преко СУП Ужице. Ово питање је веома битно за неке аспекте функционисања локалне заједнице, будући да промптно давање прве информације о неком безбедносно догађају може спречити будуће негативне последице (нпр. благовремена информација о тежој саобраћајној несрећи може да спречи нове несреће и застоје у саобраћају).
- Покренуто је питање слободе рада сниматеља и телевизијских екипа на месту изршења кривичног дела, изван места обележеног полицијском траком, као и посебне едукације и утврђивања правила за понашање полиције и новинара на месту вршења увиђаја. Било је и иницијатива да се новинарима који прате безбедносно проблематику и рад полиције издају посебне новинарске легитимације.
- полиција је понекад превише осетљива на критичке прилоге у вези свог рада објављене у медијима

---

<sup>10</sup> Тако је на округлом столу у Кикинди један новинар оценио да у полицији догађаје "описује особа која нема никаквог новинарског осећаја за ваажне детаље", а језик који се користи је неразумљив и новинарима и јавности.

- нема могућности за комуникацију са грађанима и новинарима путем електронске поште.
- проблеми у комуникацији постоје и кад је реч о односима медија и органа правосуђа. Представници медија изнели су низ примедби на недоступност истражних судија и њихову неспремност да дају информације, као и на одређене случајеве дискриминације медија у погледу доступности информација.

*Најзначајније специфичне примедбе новинара које су изнете у неким секретаријатима су:*

- полицијске конференције за новинаре су практично укинуте, што представља ретроградну појаву у односу на 2003. годину (*Бујановац, Нови Пазар*)
- чак и о општепознатим стварима дају се врло оскудни подаци. Новинару који је писао истраживачки текст били су недоступни подаци о убиствима из 1964. године. Тонске изјаве и видео записи су врло ретки. (*Нови Пазар*)
- лица задужена за контакте са медијима нису доступна поподне и викендом, тј. ван радног времена (*Нови Пазар*)
- постоје спорадични притици на новинаре (*Нови Пазар*)
- представници полиције су често недоступни. Новинарима је тешко да остваре контакте са полицијским шефовима (*Кикинда, Суботица*)
- на захтеве новинара некад уопште нема одговора. (*Суботица*)
- представници полиције не воле да дају изјаве за радио већ чешће комуницирају писменим саопштењима. (*Ужице*)
- нема критеријума у дистрибуцији информација. Када се десило шестоструко убиство на Божић, нико од полицијских званичника није одговарао на телефонски позив, а медијима је у недељу достављено хитно саопштење о спаљивању националне заставе. (*Суботица*)
- полиција је још увек затворена, недовољно флексибилна и понекад арогантна. Медији који су били у опозицији 1990. још увек имају проблема у комуникацији са СУП *Кикинда*, а људи који су новинаре етикетирали као "издајнике" и "стране плаћенике" још увек имају функције у полицији. Постоји страх полицајаца да буду виђени на јавним местима у друштву са неким новинарима. У једном коментару новинара о сарадњи са полицијом каже се "немамо проблема пошто и немамо озбиљне комуникације".
- присутно је цурење информација из самог СУП и давање података само неким новинарима на основу личног позанства. Овим се новинари стављају у неравноправан положај (*Ужице*)
- постоје ограничења за бављење истраживачким новинарством и анализирање појединих тема (нпр. национални састав полиције) *Суботица*.
- медији се недовољно користе у борби против злоупотребе дрога, кампање за повећање безбедности саобраћаја и сл.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

- као посебан проблем у СУП Шабач истакнута је неуједначена пракса односно чињеница да нпр. СУП Београд може да даје не само пуна имена него и фотографије лица, остали секретаријати редовно дају имена лица за која постоје основи сумње да су извршили кривично дело, осим ако је реч о малолетницима, а полиција у Шапцу даје само иницијале.
- полиција је инертна или невешта и да прикаже своје успехе и тиме утиче на побољшање властитог имиџа. Нема слика спашавања повређених, пружања помоћи, пожртвованости полицајаца. *Ужице*
- Неки новинари су исказали озбиљну резерву да се у локалној заједници може нешто озбиљно урадити и променити док се не донесе глобална стратегија и не поставе системска решења. Она морају да укључе још већу отвореност и децентрализованост полиције у давању информација и комуницирању са медијима. *Ужице*
- сарадња полиције са централним медијима скоро да не постоји. Саопштења СУП Шабач су често безвредна (типа "једно одговорно лице у једном предузећу извршило је злоупотребу"). Ситуација је још гора кад је реч о тужилаштву, поготову у погледу културе комуницирања.
- У неким СУП, нпр. *Новом Пазару*, скоро и да нема сарадње полиције и локалне самоуправе,<sup>11</sup> док је у другима, нпр. у СУП Шабач, она углавном коректна.

*Најзначајније примедбе које су изнели представници полиције су:*

- новинари немају потребна знања о кривичним процедурама и оперативном поступању полиције. Неки новинари немају осећаја за вест која је важна (нпр. не објаве информацију о заплени хероина, а пажњу посвете неком баналном догађају). Има случајева и да новинари неадекватно користе стручну терминологију (нпр. појмове кривични поступак, истрага, притвор, лишење слободе...) и не познају кривичноправне и полицијске процедуре и надлежност појединих државних органа (полиције, јавног тужиоца, истражног судије). На неким скуповима сами новинари (нпр. представници РТС на скупу у Пожаревцу) су оценили да је од демократских промена полиција више научила о новинарству, него новинари о полицији. У том смислу је указано на неопходност специјализације новинара за област полиције и безбедности.
- приликом извештавања новинари би требало да воде рачуна о томе да њихови медији не буду "школа за криминалце", односно да у својим прилозима не откривају начин рада и методе полиције, као и технике самих криминалаца (онеспособљавање аларма, обијање брава и сл.).
- у медијима има веома мало "добрих прича" кој се тичу полиције и успеха, пожртвовња и ризика коме се излажу полицајци.
- имплицитно је изражена бојазан да су неки од медија под утицајем локалних политичких и финансијских интереса.

---

<sup>11</sup> Битна препрека успостављању те сарадње су тензије и несугласице у оквиру локалне власти, односно политичке поделе у оквиру бошњачког корпуса између присталица СДА и СДП.

- медији треба да едукују грађане и да успоставе нов модел и начин извештавања који треба да има за циљ да се подигне укупни степен безбедности и одговорност за њу.
- представници МУП су истицали да су и они свесни да у комуникацији има проблема, да је систем полиције доста централизован, те да заиста постоји потреба за доношењем одговарајућег упутства о информисању медија у коме би се дефинисале процедуре комуницирања, извршила одређена децентрализација, дала већа овлашћења локалним полицијским шефовима и утврдио круг информација које се не смеју износити у јавност, чиме би се избегло арбитарно процењивање. У припреми је и нова систематизација радних места у МУП, у оквиру које су предвиђена радна места портпарола у свим подручним СУП.
- представници тужилаштва су указали на надлежност појединих субјеката у различитим фазама кривичног поступка, истичући да је стриктно посматрано само главни претрес у принципу јаван, те да свако давање информација од стране државних органа у току кривичног поступка носи одређени ризик. Давање информација медијима ограничено је интересима истраге, учиниоца кривичног дела, оштећеног, односно жртве. Истакли су проблем одговорности државе за информацију. Они се ипак залажу за максималну јавност у раду државних органа која не угрожава њихову ефикасност, али истичу да је често присутан лични и пристрасни став новинара у појединим кривичним предметима, као и да они махом веома слабо познају кривични поступак (натписи типа "тужилац је одредио притвор", што је надлежност истражног судије). Догађају се неприхватљиве ствари нпр. да се подаци нађу у новинама пре него што јавни тужилац поднесе кривичну пријаву, што озбиљно штети кривичном поступку. Присутно је велико интересовање медија када се подноси кривична пријава, али се за даљи развој те кривичне ствари углавном не интересују. Уколико се покаже да је пријава неоснована, у медијима осумњичено и експонирано лице је неповратно изгубило углед.

*Примери добре праксе:*

- Посебно је истакнута предузимљивост саобраћајне и противпожарне полиције, њихова предусретљивост према новинарима и заједнички рад на различитим кампањама. Високе оцене дате су и сарадњи са Бироом за односе са медијима.<sup>12</sup>
- У Пожеги (СУП Ужице) се у сарадњи с владом Швајцарске спроводи имплементација пројекта Полиција у заједници у оквиру кога се посебна пажња посвећује односу полиције и медија. Спроведене су две медијске кампање посвећене безбедности саобраћаја (са циљем да се смањи број саобраћајних несрећа) и насиљу у породици. Оне су резултирале знатним побољшањем стања (великим смањењем броја саобраћајних незгода и повећањем свести у заједници о феномену насиља у породици и начинима

<sup>12</sup> Ове оцене су значајне будући да су изнете на састанку у Београду, будући да се у главном граду налази највећи број медија, да се ради о највећем СУП и да је у Београду и седиште МУП.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

заштите жртава). Грађани су имали прилике да преко медија поставе хиљаду питања полицији. На локалној телевизији у Пожеги постоји емисија "Рикошет" која се бави темама безбедности и полиције. У реализацији ове емисије остварује се добра сарадња са полицијом. Комуникација полиције и медија допринела је у неколико случајева хватању извршилаца кривичних дела. Преко медија се на полицију врши понекад и одређени притисак и усмеравају се њене активности. Савети за безбедност ефективно функционишу, као и пројекти као што је "комшијски састанак" (neighborhood watch).

- СУП издаје своје интерно гласило које се дели и грађанима. (СУП Ниш)
- емисије о темама из безбедности и о раду полиције на локалним телевизијама (Крагујевац, Шабац) У Крагујевцу је једна ТВ екипа провела је две ноћи пратећи рад припадника полиције и направила репортажу.
- у информисању практично не постоје табу теме и полиција је отворена и за проблеме као што је полицијска бруталност, прекорачење овлашћења, корупција и сл, као и за помоћ медијима и заједничке акције (нпр. заједнички одласци у пролетос поплавлена подручја). Заједно са представницима медија праве се и одређене кампање (безбедност саобраћаја, малолетнички криминал, кријумчарење дроге). СУП Ниш
- полиција сама производи аудио и видео материјал за новинаре и води ТВ екипе у неке акције (нпр. сузбијање шверца и недозвољеног риболова на Дунаву) СУП Пожаревац
- представници полиције гостују у емисијама локалних електронских медија и разговарају са новинарима о актуелној безбедносној проблематици. Присутно је и информисање грађана помоћу летака о појединим акцијама полиције (права и обавезе, начини контакта са полицијом, подношење жалби, безбедност саобраћаја, коришћење ватреног оружја за Нову годину и др.). Полиција даје медијима чак и "лоше вести", односно информације које се односе на злоупотребе и прекршаје припадника полиције. Представници медија се повремено позивају као гости у полицију, без посебног конкретног повода, ради размене мишљења о актуелној проблематици и питањима међусобне сарадње. Новинари имају могућност и да обиђу просторије за задржавање лица, и да иду у обиласке са полицијским патролама. Остварени су одређени резултати у функционисању локалног Савета за безбедност. СУП Зајечар

У закључним напоменама на округлим столовима истакнут је значај међусобног дијалога припадника полиције и новинара и организовања сличних састанака перидично, на којима би се многи неспоразми могли одмах отклонили, не чекајући будућа системска решења, чиме би се створило узајамно поверење, поштовање и свест о обостраним предностима ефективне комуникације.

Само покретање овог пројекта је од стране представника полиције и медија веома похвално оцењено. Такође и начин реализације округлих столова је у евалуационим листама релативно високо рангиран.



**ЗАКЉУЧЦИ И ПРЕПОРУКЕ**

Организација 11 округлих столова у секретаријатима унутрашњих послова широм Србије показала се као веома користан пројекат. Упркос одређеним потешкоћама и недостацима као што је ограниченост узорка, у одређеним срединама испољена неспремност за отворени дијалог итд. на основу овог увида могу се уочити најзначајнији проблеми и дати сугестије за квалитативно унапређење односа полиције и медија.

Иако се у односи полиције и медија бољи него у време система личне власти (ауторитарног режима) они су далеко од жељеног стања и стандарда примерених демократском друштву. **Још увек је присутно неповерење, полиција није довољно отворена и нема стратегију односа са јавношћу и политике према медијима.** Садашње стање карактерише **наслеђе** прошлости, **као и недовољна свест о неопходности изградње истинског партнерства и код представника полиције и код представника медија. Осцилирање** процеса реформе МУП утиче и на нека системска решења која отежавају побољшање односа полиције и медија, као и друге са тим повезане пројекте као нпр. пројекат "полиција у заједници". То се у првом реду односи на сам модел организације полиције који је још увек високо централизован, готово потпуно одсуство утицаја локалног и регионалног нивоа на питања која се тичу полиције и безбедности, бирократске процедуре и веома мали капацитет појединачног полицајца, па и полицијских шефова на нижим нивоима за самостално доношење одлуке, чему у прилог иде и наслеђени **јасно изражен хијерархијски** менаталитет. Чини се да је још увек ближа реалности слика полиције и медија као противника или ривала, него као партнера који су у служби заштите заједнице и демократских вредности на којима она почива. Свакако да је ово последица и укупног стања у српском друштву и спорог темпа којим се одвија транзиција и граде нове институције. Боље међусобно упознавање (надлежности, мандата, технологије рада и професионалних стандарда и др.) представља неопходан предуслов за боље односе у будућности.

Најзначајнији проблеми у овој области су непостојање стратегије односа полиције са медијима, неуређеност ове области и недефинисаност процедура, овлашћења и одговорности полицајца на локалном и регионалном нивоу, организациона неуређеност службе за комуникацију са медијима на подручју Србије и њена техничка неопремљеност, недовољно прецизни прописи којима је регулисан степен тајности информација, неодговорност за јавну реч, недовољна обученост новинара који прате проблематику полиције и безбедности и полицајца у делу који се односи на природу, карактер и циљеве медија.

За целовито системско решење односа полиције и медија било би потребно сачекати доношење новог Устава Србије и системских закона. Међутим, у непосредној будућности могуће је извршити значајна побољшања применом

## БЕЗБЕДНОСТ

---

одређених мера. У циљу унапређења односа полиције и медија предложено је следеће:

- изградња стратегије односа МУП Републике Србије са медијима, формулисање конкретне политике односа са медијима на основу те стратегије и медијске промоције и стратегије и политике
- сачињавање упутства за односе са медијима у коме би се јасно дефинисала овлашћења за давање информација у оквиру МУП, критеријуми за ускраћивање информација и релевантна правила и савремене и јасне процедуре међусобне комуникације полиције и медија уз неопходну децентрализацију која ће допринети већој брзини информисања. При томе, неопходна је већа отвореност полиције, чешће конференције за штампу, уз мање формализма, бржа и комплетнија саопштења и већа доступност полицијских шефова за давање интервјуа, уз уједначавање праксе у свим секретаријатима, једнак однос према свим медијима и предузимање мера ради спречавања цурења информација из полиције, чиме се новинари доводе у неједнак положај.<sup>13</sup>
- организационо постављање службе за односе са медијима у целој Републици (установљавањем портпарола за сваки СУП, односно регионални ниво полицијског организовања) и њено материјално техничко опремање, уз одговарајуће решење начина ефикасне комуникације на локалном нивоу (ОУП) пре свега овлашћења представника ОУП да дају почетне информације.
- планирање и програмирање одговарајућих облика едукације (полицајаца, полицијских руководилаца, представника медија) уз укључивање страних експерата, организовање студијских посета и сл.
- ширење најбоље праксе
- учинити додатне напоре да медији и полиција заједно раде на едукацији грађана, подизању нивоа безбедносне културе и изграњи свести и система вредности.
- заједничко организовање различитих ПР кампања од стране полиције и медија
- организовање регионалне (и, евентуално, шире) размене искустава и за припаднике полиције и за посленике у медијима

Током реализације прве фазе овог пројекта донет је нови Закон о полицији, као и Упутство - основни стандарди у поступању са медијима за полицију, чиме се у доброј мери стварају нормативно правни предуслови за измену стања у области односа полиције и медија. Предстоји међутим, веома значајан рад на изради стратегије односа са јавношћу и обимне активности на њеној креативној имплементацији.

---

<sup>13</sup> Упутство је сачињено у децембру 2005. године.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Кешетовић, Ж.(2000). *Односи полиције са јавношћу*, Београд: Виша школа унутрашњих послова.
2. Милосављевић, Б. (1997). *Наука о полицији*. Београд: Полицијска академија.
3. *Police and the Media: Saying the Right Thing*, by Police Staff College by The Force Press and Public Relations Office.
4. Guidance Notes of the Association of Chief Police Officers of England Wales and Northern Ireland on **Naming of Victims of Crime** (and other incidents) in press statements, February 1995.
5. Guidance Notes of the Association of Chief Police Officers of England Wales and Northern Ireland on the Release of Police - Held Video Footage to the Media, November 1995.
6. *Press Police of the Hampshire Constabulary*, 2<sup>nd</sup> Edition.
7. *Hitting the Headlines: The Inside Story* by Roger Busby from the Devon and Cornwall Constabulary September 1981.
8. "Set the Agenda" by Guy Ferguson in *Police Review* January 06 1995.
9. "Targeting Fear" by Stuart Mulraney in the *Police Review* October 26 2001.
10. "Behind Closed Doors" by Duncan Campbell in *Policing Today* March 1999.
11. *Cop Talk: Essential Communication Skills for Community Policing* by Dr. Virginia Kidd and Capt. Rick Braziel.
12. *Special Notice 19/00: A new Policy for relations with the media* by the Metropolitan Police.

---

**PROMOTION OF RELATIONS BETWEEN THE POLICE AND MASS MEDIA IN SERBIA**

*Abstract:* Following a brief analysis of problems regarding the relations between the police and mass media in Serbia, the paper offers the results of a study that was realized in Serbia in 2005 in cooperation between the OSCE and the Mass Media Relation Bureau of the Ministry of Internal Affairs. The closing part of the paper offers recommendations for the furtherance of these relations.

*Key words:* police, public, media, image, security, OSCE, the Ministry of Internal Affairs.

---

Мр Милош ПЕТРОВИЋ,  
ППУ Сомбор

## ОДНОС МЕЂУНАРОДНОГ ХУМАНИТАРНОГ ПРАВА И МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА ЉУДСКИХ ПРАВА

*Резиме:* У раду се разматра историјски развој и однос правила међународног хуманитарног и међународног права људских права, као двеју засебних грана међународног права, и њихово међусобно прожимање у погледу заштите права човека у оружаним сукобима. Нарочита пажња је посвећена узајамном односу основних међународно-правних аката ових двеју грана права (Универзална декларација о правима човека, Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, Женевске конвенције о заштити жртава рата), у погледу заштите "чврстог језгра" људских права.

*Кључне речи:* међународно хуманитарно право, међународно право људских права, оружани сукоб, права човека.

### УВОД

Међународно-правна заштита човека уопште, а поготово у оружаним сукобима није била предмет теоријских расправа и правне регулативе, све до краја деветнаестог и почетка двадесетог века. До средине деветнаестог века споразуми о заштити жртава оружаних сукоба углавном су били локалног карактера и у принципу су се заснивали на реципроцитету у поступању (Вучинић, 2001). Као једини озбиљнији покушај да се на ширим основама регулише положај жртава оружаних сукоба, може се навести усвајање Женевске конвенције о побољшању судбине рањених војника у војскама од 1864. године (Старчевић, 2001). Крај деветнаестог и почетак двадесетог века заправо представља почетак изградње концепта међународно-правне заштите човека, мада треба признати да је и то било врло скромно све до завршетка Другог светског рата. Негативна искуства стечена у овом рату допринела су интензивирању рада на развоју међународних правних правила и начела о положају човека, независно од његове расне, националне или верске припадности и животне доби, тако да долази до усвајања већег броја међународних конвенција које регулишу ову област, коју данас називамо

**међународним правом људских права.** Ово право је у великој мери заокружена грана међународног права, и бави се правима која свако људско биће као такво поседује, и која то биће може изнети у контактима са другим људским бићима и захтевати да се та права поштују под условом да приликом коришћења својих права неко други не буде спречен у коришћењу његових права. Ово су универзална права, за све људе без обзира на расу, нацију, веру, пол или било коју припадност. Паралелно са овим правилима, од Другог светског рата на овамо, развијају се, усвајају у облику различитих међународноправних докумената и примењују правила о заштити различитих категорија лица у оружаним сукобима, и та правила данас творе посебну грану међународног права, познату под именом **међународно хуманитарно право.** Ово право можемо дефинисати као "грану међународног права која се бави изучавањем, успостављањем и развојем правила која ограничавају употребу насиља у оружаним сукобима, успостављајући правила о заштити лица која не учествују или више не учествују непосредно у непријатељствима, и ограничава насиље на неопходну меру, да би се постигао циљ сукоба" (Sassoli, Bouvier 2002:27).

#### **ОПШТИ ОДНОС ПРАВИЛА МЕЂУНАРОДНОГ ХУМАНИТАРНОГ ПРАВА И МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА ЉУДСКИХ ПРАВА**

Међународно хуманитарно право и међународно право људских права су "два одвојена дела међународног права, са заједничким циљем да очувају људско достојанство у свим околностима" (Pintat, Jabre, Luethold, Megret, Masmejean 1999:11). Међународно хуманитарно право се примењује у случајевима оружаних сукоба, без обзира да ли се ради о међународним или немеђународним оружаним сукобима. Право људских права усмерено је првенствено на гарантовање да права и слободе - грађанске, политичке, економске, социјалне и културне - сваког појединца буду поштовани у сваком тренутку, како би се обезбедило да се та особа може у потпуности развијати и уживати потребан ниво заштите од евентуалних злоупотреба од стране власти, и као такво представља право које одређује или признаје одређена права појединцу или групи у односу на државу.

Може се тврдити да је међународно хуманитарно право предвиђено нарочито да гарантује и чува основна права (на живот, здравље,...) жртава и небораца у случају оружаног сукоба, односно да штити само она људска права која оружани сукоби посебно угрожавају. Одредбе овог права штите појединца или групу од непријатељске државе или власти, уређују односе између држава у корист појединаца или група у циљу заштите њихових права, и прописује правила понашања за појединце, која исти не смеју да прекрше, јер су та правила установљена у корист других појединаца (Sassoli, Bouvier 2002). Оно је "ванредно право диктирано посебним условима, за разлику од међународног права људских права, и уопште људских права, која су најбоље изражена у доба мира и стабилности, али не престају да постоје и у време оружаних сукоба, и односе се углавном на усклађени развој сваког појединца" (de Rover, 1998:127).

## БЕЗБЕДНОСТ

---

Што се тиче односа базичних правних (и политичко-правних) аката ових двеју грана међународног права, интересантне су следеће чињенице: с једне стране, Универзална декларација о људским правима (Њујорк, 1948. године) ни у једној од својих одредби не помиње поштовање људских права у оружаним сукобима, а са друге стране, конвенције о заштити жртава оружаних сукоба<sup>1</sup> (Женева, 1949. године), написане годину дана касније, не помињу људска права. Ипак пажљивијом анализом може се утврдити међусобна веза и упућеност поменутих аката. У Женевским конвенцијама може се запазити интенција да се њихове одредбе сматрају, не само као обавеза страна уговорница, већ такође и као индивидуална права заштићених лица обухваћених тим споразумима. У једном члану сваке од четири конвенције наводи се да заштићена лица не могу да се одрекну права која им обезбеђују конвенције (члан 7 I, II, и III Конвенције и члан 8 IV Конвенције). Заједнички члан 3 поменутих конвенција, обавезује потписнице да поштују као минимум, одређена правила човечности у оружаним сукобима који нису међународног карактера, чиме се заправо одређују односи између државе и њених држављана, што је коју деценију пре усвајања поменутих конвенција било готово незамисливо, јер су односи између државе и њених грађана начелно били унутрашње питање државе.

Неки од међународних аката који третирају материју људских права, садрже и одредбе за њихову примену у оружаним сукобима. На пример, чланом 15 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода (Рим, 1950. године) предвиђа се да у доба рата (Конвенција користи појам **рат**, а не појам оружани сукоб) или ванредног стања које угрожава живот нације, може доћи до суспензије неких права садржаних у Конвенцији, са изузетком извесних неотуђивих права која представљају "**чврсто језгро**" (право на живот, право на личну слободу, право на безбедност, право бити субјектом права, забрана мучења, расне дискриминације и ропства). Овде је потребно појаснити два питања: прво, употреба речи рат и оружани сукоб, и њихове сличности и разлике. Рат је, у основном значењу, насилан сукоб између двеју или више држава, чија је главна карактеристика оружана борба, ради остварења одређеног политичког, економског или другог интереса. У новије време чешће је у употреби термин "оружани сукоб", а зарађене стране се називају странама у сукобу. Нови термини су ширег значења, и имају тенденцију да обухвате не само класичне ратове, већ и разне друге оружане сукобе (антиколонијална борба, немеђународни оружани сукоби), а најбитније је да тиме истичу да се и на те сукобе примењују норме међународног права (о заштити жртава оружаних сукоба, о забрани одређених метода и средстава ратовања и сл.). Друго интересантно питање је да поменути члан 15 наведена Конвенције има тачку 2 која не допушта одступање од члана 2 Конвенције (свако има право на живот), осим у погледу смрти изазване законитим ратним

<sup>1</sup> Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату (I Женевска конвенција); Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаних снага на мору (II Женевска конвенција); Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима (III Женевска конвенција); Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата (IV Женевска конвенција). Извори међународног хуманитарног права, Југословенски Црвени крст, Београд, 1998. године.

поступком. Тумачење ове тачке је врло деликатно, и за претпоставити је да су аутори текста имали на уму да су оружани сукоби друштвена појава коју неће бити лако искоренити, а борци у оружаним сукобима, да искористимо тај несрећно сковани израз, имају "дозволу за убијање" у односу на своје непријатеље, то јест борце противничке стране, али само када су у нападу (неовисно да ли је исти офанзиван или дефанзиван). Битно је напоменути, да овако посматрано, никако не може бити законит ратни поступак прибегавање перфидним поступцима, и коришћење истих да би се противнички борци неутралисали.

Одредбе сличне претходно наведеним (осим одредбе о смрти изазваној законитим ратним поступком) могу се наћи и у члану 4 Међународног пакта Уједињених нација о грађанским и политичким правима и у члану 27 Америчке конвенције о људским правима. Дакле, међународни акти о људским правима морају се такође примењивати у случају оружаних сукоба. У случајевима када сукоб не угрожава живот нације (а ванредно стање није званично прокламовано), све одредбе конвенција о људским правима остају на снази, паралелно са онима које потичу из међународног хуманитарног права.

Однос између ове две гране права ближе је дефинисан крајем шездесетих година двадесетог века. Повод су били ратови за национално ослобођење у Африци, сукоби на Блиском истоку, у Вијетнаму, који су истовремено обухватили неке аспекте међународног хуманитарног права и међународног права људских права. На Међународној Конференцији УН о људским правима, 1968. године у Техерану, званично је успостављена веза између ове две гране права, доношењем резолуције УН под називом "Поштовање људских права у оружаним сукобима".

Међународно право људских права је утицало и на садржај Допунских протокола уз Женевске конвенције<sup>2</sup>, донетих 1977. године, па су тако члан 75 Првог протокола (основне гаранције) и члан 6 Другог протокола (кривично гоњење), директно повезани са Међународним пактом УН о грађанским и политичким правима. Поред поменутих, и многе друге одредбе докумената међународног хуманитарног права штите грађанска и политичка права<sup>3</sup>, економска, социјална и политичка права<sup>4</sup>, као и права група и колективна права<sup>5</sup>.

Повезивање ових двеју грана права показује да се оружани сукоб и мир, немеђународни и међународни оружани сукоб, међународно право и национално право све више преплићу и преклапају. Ове две гране права све више постају кумулативне, а Марко Сасоли и Антоан Бувије констатују да постоје права, која су заштићена обема гранама, правила међународног хуманитарног

<sup>2</sup> Допунски протокол уз Женевске конвенције од 12. 08. 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба, од 08. 06. 1977. године (I Протокол); Допунски протокол уз Женевске конвенције од 12. 08. 1949. године о заштити жртава немеђународних оружаних сукоба, од 08. 06. 1977. године (II Протокол).

<sup>3</sup> Пример: члан 41 Допунског протокола I штити право на живот непријатеља избаченог из строја.

<sup>4</sup> Пример: члан 56 IV Женевске конвенције штити право на здравље становника окупираних територија.

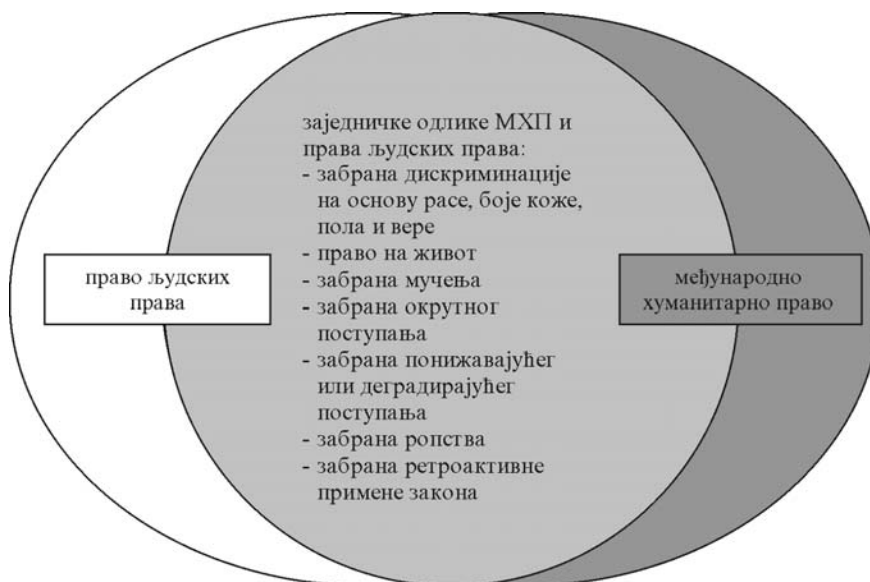
<sup>5</sup> Пример: члан 56 Допунског протокола I штити право на здраву животну средину.

## БЕЗБЕДНОСТ

права која међународно право људских права не покрива, и људска права изван домена међународног хуманитарног права (Sassoli, Bouvier 2002).

У погледу правних гаранција које се налазе у обе гране права, постоје одређене одредбе међународног хуманитарног права које су детаљније прилагођене оружаним сукобима, као што су заштита права на живот (мада само заштићених категорија лица; подразумева се да борцу у току трајања борбених операција нико не може гарантовати ово право), забрана нечовечних и понижавајућих поступака, право на здравље, право на храну, забрана регрутације деце, ... С друге стране, одређена правила међународног права људских права су детаљнија, као што је случај са судским гаранцијама, дефиницијом мучења, правилима медицинске етике, и слично.

У следећем пресеку приказана су права која су заштићена правилима и међународног хуманитарног права и међународног права људских права, и видећемо да су то управо она права која су означена као чврсто језгро људских права, односно права која би требало апсолутно да се поштују у свакој прилици, без могућности да буду суспендована.



Међународно право људских права се не бави заштитом неких права која су заштићена правилима међународног хуманитарног права као "ванредног права" примењивог у оружаним сукобима, као што су забрана употребе заштићених лица за искључење места или области из војних операција, забрана принуђивања и пропаганде ради служења у окупаторовим оружаним снагама, заштита непријатеља онеспособљеног за борбу, заштита лица која су учествовала у непријатељствима и њихово право на признавање статуса ратног заробљеника, и слично, јер су ово права која је могуће повредити само у оружаној сукобу, те стога нема потребе да буду третирана у општим међународно-правним актима која се баве правима човека.



Супротно овоме, међународно хуманитарно право не посвећује пажњу неким правима која су у домену међународног права људских права, као што су право на држављанство, право на синдикално организовање, право на једнаку плату за једнаки рад, право на разумно радно време, право на учешће у културном животу заједнице и слично, из простог разлога што ова права не утичу на преживљавање у оружаним сукобима, и мада су битна, она се под одређеним околностима могу суспендовати "у ситуацијама када је угрожен живот нације" (Sassoli, Bouvier 2002:221), ипак су право на живот, храну, медицинску помоћ и слична права, далеко значајнија права, чије је поштовање потребно обезбедити у оружаним сукобима.

### ЗАКЉУЧАК

Међународно хуманитарно право и међународно право људских права су две релативно нове гране међународног права, са заједничком особином да у први план стављају права човека. Сфера интересовања међународног хуманитарног права је заштита основних права човека у међународним и немеђународним (унутрашњим) оружаним сукобима. Област интересовања међународног права људских права представљају универзална права човека, увек, свагде и у свим приликама. У складу са тим, и имајући у виду да међународно хуманитарно право искључује могућност своје примене изван оружаних сукоба (члан 1 став 2 Другог допунског протокола), правила о заштити права човека примењују се и у случајевима немира, нереда, побуна, унутрашњих затегнутости и сличним ситуацијама. Из овог закључујемо да је међународно право људских права шира и обухватнија грана, а међународно хуманитарно право је уже специјализована грана права, диктирана и прилагођена посебним околностима оружаних сукоба, а њихово заједничко поље заштите представљају права из такозваног **чврстог језгра** људских права. Без обзира што су правила међународног права људских права скромнија у погледу заштите жртава оружаних сукоба, њихов значај је неупитан, јер се налазе у свим значајнијим међународноправним документима, и тако на најшири могући начин афирмишу права човека у оружаним сукобима. Упоредан и уједначен развој ових двеју грана међународног права, и њихова широка имплементација у унутрашња законодавства, говоре у прилог нарастања свести читавог човечанства о значају права човека и о потреби поштовања тих права у свим ситуацијама. Кумулативна и стриктна примена свих правила обеју поменутих грана права, обезбедила би ширу хуманизацију оружаних сукоба, и боље поштовање права човека у свим ситуацијама, што је свакако циљ којем треба тежити.

### ЛИТЕРАТУРА:

1. De Rover, C. (1998), *To serve and to protect*. Geneva: International Committee of the Red Cross.
2. Допунски протокол уз Женевске конвенције од 12. 08. 1949. године о заштити жртава међународних оружаних сукоба (I Протокол). Старчевић, М. (ур.), (1999), *Извори међународног хуманитарног права*. Београд: Југословенски црвени крст.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

3. Допунски протокол уз Женевске конвенције од 12. 08. 1949. године о заштити жртава немеђународних оружаних сукоба (II Протокол). Старчевић, М. (ур.), (1999), *Извори међународног хуманитарног права*. Београд: Југословенски црвени крст.
4. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, *Збирка међународних докумената о људским правима III*. Београд: Београдски центар за људска права (1996).
5. Међународни пакт о грађанским и политичким правима, *Збирка међународних докумената о људским правима I*. Београд: Београдски центар за људска права (1996).
6. Pintat, C., Jabre, K., Luethold, A., Megret, F., Masmеjean, L. (1999), *Respect for International Humanitarian Law*. Geneva: International Committee of the Red Cross.
7. Sassoli, M., Bouvier, A. (1999), *How Does Law Protect in War?*. Geneva: International Committee of the Red Cross.
8. Старчевић, М. (2001), *Дифузија међународног хуманитарног права и основних принципа међународног покрета црвеног крста и црвеног полумесеца*. Београд: Југословенски црвени крст.
9. *The American Convention on Human Rights*, [www.hrw.org](http://www.hrw.org), may 23.2006.
10. Универзална декларација о људским правима, *Збирка међународних докумената о људским правима I*. Београд: Београдски центар за људска права (1996).
11. Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату (I Женевска конвенција). Старчевић, М. (ур.), (1999), *Извори међународног хуманитарног права*. Београд: Југословенски црвени крст.
12. Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаних снага на мору (II Женевска конвенција). Старчевић, М. (ур.), (1999), *Извори међународног хуманитарног права*. Београд: Југословенски црвени крст.
13. Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима (III Женевска конвенција). Старчевић, М. (ур.), (1999), *Извори међународног хуманитарног права*. Београд: Југословенски црвени крст.
14. Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата (IV Женевска конвенција). Старчевић, М. (ур.), (1999), *Извори међународног хуманитарног права*. Београд: Југословенски црвени крст.

---

## THE RELATION BETWEEN INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW AND INTERNATIONAL LAW ON HUMAN RIGHTS

Abstract: The paper reviews historical development and rules of international humanitarian law and international law on human rights as two separate branches of international law pointing out that certain rules of both laws overlap, as in the case of the protection of human rights in armed conflicts. Special emphasis has been placed on the mutual relation between the basic international acts of these two branches of law (Universal Declaration of Human Rights, European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Geneva Convention on the Protection of War Victims), in order to protect "a hard core" of human rights.

*Key words:* international humanitarian law, international law on human rights, armed conflict, human rights.

Зоран ЂОКИЋ,  
МУП Републике Србије

## ФАЛСИФИКОВАЊЕ И ЗЛОУПОТРЕБЕ ПЛАТНИХ КАРТИЦА

*Резиме:* Једна од најзначајнијих промена у области платног промета јесте увођење нових облика безготовинског плаћања, од којих је посебно изражено коришћење платних картица као средства плаћања. Платне картице у све већој мери, осим функције средства плаћања, преузимају и функцију кредитирања. Истовремено са повећањем удела "пластичног новца" у структури средстава плаћања, повећава се и број фалсификата и злоупотреба платних картица, који неминовно прате експанзију "картичарства" у Републици Србији.

Пораст стопе криминалитета у области фалсификовања и злоупотреба платних картица, прате и одређене измене нашег материјалног кривичног законодавства. Кривични законик Републике Србије увео је ново кривично дело "Фалсификовање и злоупотреба платних картица", а такође је у посебном кривичном делу предвидео санкцију за прављење, набављање, продају или давање другом на употребу средстава за прављење лажних платних картица.

У раду је обрађено коришћење платних картица, наведени су појавни облици криминала у области фалсификата и злоупотреба платних картица, описани су актуелни начини извршења кривичних дела у овој области и методологија њиховог откривања и доказивања. Указано је и на потезу едукације, опремања и специјализације припадника државних органа који раде на откривању, истраживању и гоњењу кривичних дела у овој области и дат је критички осврт на поједина законодавна решења, са предлогом аутора за побољшање кривично правне заштите. Апострофирана је превенција као најефикаснији метод спречавања фалсификовања и злоупотреба платних картица.

*Кључне речи:* платна картица, злоупотреба, фалсификовање, високотехнолошки финансијски криминал, кривично дело, превенција, банка, АТМ банкомат, POS терминал, лажна платна картица, "бела" ("сива", "златна") пластика, "скимер".

### УВОДНО РАЗМАТРАЊЕ

Људско друштво је крајем прошлог и почетком новог миленијума доживело најбрже промене у својој историји. У овом периоду промењен је начин обављања многих делатности, наступиле су промене у структури рада, на тржишту и у другим областима. Тиме је индустријско друштво еволуирало

## БЕЗБЕДНОСТ

---

у информатичко (постиндустријско). Ове промене створиле су друштво које је базирано на науци, знању, информацијама, иновацијама, интелектуалној својини и практичној примени високих технологија, а пре свега информатичко комуникационих технологија. Ове технологије омогућиле су и неупоредиво бржи проток роба и услуга.

Истовремено, модерне технологије утицале су на значајне промене у области платног промета, на промене начина плаћања и на измену структуре средстава плаћања, у којој је све је мањи удео готовог новца<sup>1</sup> и класичних средстава безготовинског плаћања. У структури средстава плаћања данас доминирају пластични, електронски, мобилни и виртуелни новац. Промењен је и начин обављања многих банкарских услуга, чија је понуда све разноврснија и све примамљивија за банчине клијенте, како за правна, тако и за физичка лица. Трговина и банкарство се, у све већем обиму, одвијају путем коришћења компјутерских и телекомуникационих мрежа и уређаја базираних на високим технологијама. Ове промене неминовно су довеле и до нових појавних облика криминала. Повећана је фреквенција вршења кривичних дела којима се из користољубивих мотива злоупотребљавају високе технологије.

Ризици којима се банкарско пословање и платни промет свесно излажу због логике профита, захтевали су не само увођење специфичних безбедносних и заштитних мера, већ и измене законске регулативе на међународном и националном нивоу. Високо развијене земље су прве отпочеле правно регулисање електронске трговине, плаћања платним картицама (картичарства), мобилног и електронског банкарства и стварање кадровских и техничких услова за спровођење тих закона. Истовремено су створиле услове и прописале процедуре за ефикасну примену читавог низа превентивних мера. Разлог за такво поступање лежи у чињеници да се економске штете, као последица високотехнолошког финансијског криминала мере у милијардама америчких долара на годишњем нивоу. Неспорно је да би висина штете од овог облика криминала била неупоредиво већа да се не примењује читав низ безбедносних процедура и заштитних мера у циљу онемогућавања и спречавања вршења кривичних дела којима се злоупотребљавају модерна средства безготовинског плаћања.

Спречавање вршења и ефикасно откривање и доказивање кривичних дела која се врше у овој области, као и успешно откривање, истраживање и гоњење њихових учинилаца, подразумева да припадници правосудних органа, криминалистичке и пореске полиције, царине, других државних органа и приватног сектора безбедности располажу одређеним знањима о:

- савременим средствима безготовинског плаћања и технологијама њиховог коришћења,

---

<sup>1</sup> Према резултатима истраживања једне британске финансијске установе, у 2001. години, количина готовог новца у оптицају у светским размерама износила је два билиона и 728 милијарди америчких долара. Наведена бројка односи се само на готовину, док остали облици плаћања широм света увелико премашују овај износ.

- технолошким, безбедносним и превентивним мерама којима се штити функционисање платног промета који се одвија коришћењем тих средстава плаћања,
- појавним облицима криминала у овој области,
- начину извршења кривичних дела у овој области (МОС),
- средствима за извршење ових кривичних дела,
- методици откривања и доказивања ових кривичних дела и
- профилу учинилаца кривичних дела у овој области.

Надамо се да ће овај рад, бар у извесној мери, допринети да наша стручна јавност стекне или прошири своја знања о материји фалсификата и злоупотреба платних картица.

### ПЛАТНЕ КАРТИЦЕ

Нови начини безготовинског плаћања и нови сервиси које нуде банке, пружају многе погодности корисницима банкарских услуга. Платне картице су омогућиле да се банкарски послови обављају без долажења клијента у банку. Новац који има на рачуну банке, доступан је клијенту 24 часа дневно путем мреже посебних уређаја - банкомата, што значи да он може подизати готов новац и ван радног времена банчаних шалтера. У малопродајним објектима, чији су власници склопили уговор са банком о прихватању платних картица као средства плаћања, робе и услуге се плаћају елегантно и брзо, без потребе да се претходно подиже готов новац са рачуна. Међународне платне картице могу се користити у иностранству, што представља изузетну погодност за власника рачуна, јер не мора да купује девизе пре путовања, не мора да води рачуна о висини лимита девиза који може да изнесе из земље по важећим прописима, не мора да врши конверзију новца у мењачници, а све рачуне или подизање готовог новца на банкоматима у иностранству, банка издавалац платне картице му обрачунава у домаћој валути. Власник рачуна може коришћењем своје платне картице да располаже средствима која поседује на текућем рачуну, а често и средствима која су му на основу уговора са банком омогућена дозвољеним минусним салдом. Платне картице у све већем обиму добијају и функцију кредитирања, чиме је корисницима омогућено и одложно плаћање роба и услуга на више месечних рата. Руковање платним картицама је једноставније у односу на плаћање чековима. У случају губљења картице постоји већа заштита у односу на губитак чека.

Предности које платне картице као средство плаћања имају у односу на готов новац и чекове, не огледају се само у наведеним погодностима за корисника. Плаћање платним картицама доноси и одређене погодности за акцептанте - примаоце картица (трговце и даваоце услуга), као што су:

- Смањење ризика пословања, које се огледа у немогућности да новац буде предмет кривичних дела као што су разбојништво, разбојничка крађа, крађа, тешка крађа, проневера итд. Прималац картице електронским путем пребацује новац на свој рачун у банци са рачуна купца или корисника

## БЕЗБЕДНОСТ

---

услуге који је плаћање извршио платном картицом, а да физички не долази у додир са новцем.

- Смањење трошкова обраде банкарских трансакција, као и трошкова транспорта новца и безбедносних мера у вези са његовим чувањем и преношењем до банке.
- Повећање промета, које је последица повећане куповне моћи корисника банчних рачуна, који коришћењем платне картице добијају могућност одложеног плаћања и кредитирања.
- Повећање сигурности наплате, кроз смањену опасност од плаћања украденим, утајеним или фалсификованим чековима и фалсификованим новцем.
- Једноставније руковање у односу на чек, јер POS терминали које банка инсталира на продајним местима омогућавају аутоматизовану обраду трансакција и већу брзину евиденција о промету у односу на ручне евиденције (није потребно правити спецификације примљених чекова и спецификације апоенске структуре готовог новца). Благајнички извештај се на крају смене или на крају радног времена добија брзо, једноставним притиском на дугме.

Плаћање платним картицама има и велике предности за банку, која тиме проширује асортиман услуга, смањује трошкове пословања, поједностављује књиговодство, растеређује шалтерске службенике који уместо обављања дуготрајних трансакција на шалтерима сада имају много више времена да се посвете странкама, продаји банкарских услуга и другим пословима. Пословањем са платним картицама приходи банака се значајно увећавају по више основа: чланарина, накнада за вођење рачуна, камате на кредите и дозвољени минусни салдо, провизија коју плаћају акцептанти (трговци и даваоци услуга), провизија за подизање готовог новца на банкоматима, накнаде за сервисирање кредита итд.

Са појавом првих платних картица<sup>2</sup>, почеле су и прве злоупотребе овог средства плаћања. Тадашње платне картице су имале недовољан степен заштите, па их је било лако фалсификовати и злоупотребити, чак много лакше него направити фалсификат новца или чека. За фалсификовање платне картице није било потребно набавити посебан папир, боју, штампарске машине, заштитну нит, холограм и др. Средства и опрема за израду лажних платних картица била су приступачнија и јефтинија.

Упоредо са ширењем акцептантске мреже и повећањем броја платних картица, повећавао се број превара и злоупотреба платним картицама, али развијали су се и нови системи заштите. У почетку заштита се састојала у

---

<sup>2</sup> Платне картице су се појавиле почетком двадесетог века у САД. Америчка телеграфска компанија Western Union почела је 1914. године да издаје привилегованим корисницима картицу за одложено плаћање. Између два рата многе трговачке компаније издавале су трговачке картице којима је роба купована на кредит и које су уједно служиле као картице лојалности. Прве платне картице, као безготовински систем плаћања осмислио је амерички бизнисмен и политичар Френк Макнамара када је једном приликом 1949. године дошао у ресторан са пријатељима, а заборавио је да понесе новчаник. Уместо новца оставио је своју визит карту, а рачун је платио сутрадан. Зарекао се да му се таква непријатност више никада неће догодити и измислио платну картицу. Педесетих година прошлог века Bank of America започиње издавање платних картица "Bankamericard", које 1977. прерастају у један од најпознатијих и најраспрострањенијих брендова у картичарској индустрији - "VISA".

посебном начину штампе на пластици и увођењу рељефних слова и бројева који су приликом плаћања притиском копирани на слип који потписује власник рачуна. Затим је уведена заштита путем холограма, а касније и кинеграма, које је веома тешко могуће фалсификовати. Све картице имају слику заставице издаваоца са прецизно дефинисаним бојама, а и сам дизајн картице представља један од нивоа заштите. Графички, картице су урађене беспрекорно, тако да их је тешко репродуковати.

До скоро, стандард су биле, а у земљама нашег региона су то још увек, класичне ембосиране картице са магнетном траком и електрон картице са магнетном траком. Ова технологија се напушта због све развијенијих техника копирања магнетних записа и једноставног прављења лажних картица. Постоје и други разлози за напуштање технологије магнетне траке, као што су: недовољан смештајни простор за податке и лош систем заштите.<sup>3</sup> Ове картице су ембосиране (имају на себи рељефни запис - гравуру) и магнетну траку која садржи одређене податке који су машински читљиви. Најчешће се користе на in printerima<sup>4</sup>, POS терминалима и АТМ уређајима (банкоматима) уз употребу персоналног идентификационог кода (PIN = Personal Identification Number). Као важан елемент заштите на полеђини картице предвиђен је део на који се корисник својеручно потписује.

Индустрија платних картица у све већој мери инсистира на њиховој сигурности. Оне због тога морају да испуне одређене технолошке карактеристике. Израђују се од пластичних маса: поливинил-хлорида или поливинил-хлорид-ацетата. Карактеристике ових пластичних маса и самих картица дефинисане су одређеним стандардима.<sup>5</sup> Картице могу да производе искључиво овлашћени произвођачи. Производња и дистрибуција сваке картице се региструје.

Веома важна безбедносна мера, којом се штити сигурност плаћања платним картицама је систем ауторизације. Сваки покушај плаћања картицом се проверава преко банчиног центра за ауторизацију. Провера се може извршити аутоматском обрадом података приликом плаћања путем POS терминала или аутомата за продају роба или услуга, а такође и приликом подизања новца или провере стања на рачуну на АТМ банкоматима. Циљ ове мере је да спречи плаћање коришћењем лажних, украдених или утајених платних картица. Још једна од важних безбедносних мера која се спроводи системом ауторизације, али која није усмерена на спречавање злоупотреба, већ на смањење ризика и минимизирање последица злоупотреба платних картица, је лимитирање износа трансакција. Тиме се умањују негативни финансијски ефекти злоупотреба.

Све израженија потреба за сигурношћу трансакција које се врше употребом платних картица као средства безготовинског плаћања, довела је до увођења најновијег типа платних картица. Нови стандард у индустрији картичарства

<sup>3</sup> Једина заштита платних картица са магнетном траком је PIN код, којег је лако неовлашћено прибавити.

<sup>4</sup> In Printer је ручни уређај за очитавање платних картица који се најчешће користи у самопослугама.

<sup>5</sup> Стандарде за платне картице у Републици Србији дефинише стандард JUS.ISO/IEC 7810.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

су такозване паметне картице, које су веома безбедне и којих има неколико основних типова:

- смарт картица или картица са чипом<sup>6</sup>
- оптичка меморијска картица и
- виртуелна картица.

Увођењем ове технологије значајно је смањен број злоупотреба. Платне картице са чипом значајно су побољшале сигурност и заштиту обављања плаћања. Увођење чип технологије омогућило је и један нов, лакши начин коришћења посебне врсте платних картица које остварује безконтактну везу између картице и читача. Master Card International издаје картицу која у пластици има уграђен чип и антену.<sup>7</sup> Ово решење је засновано на технологији идентификације помоћу радио таласа или фреквенција (RFID). За прихват таквих платних картица на продајна места се морају инсталирати читачи са истом технологијом. Безконтактно плаћање намењено је за мање износе (киосци, паркинзи, ресторани брзе хране, јавни превоз, наплата путарине, спортске приредбе...). Овакве картице су већ уведене на америчко тржиште, а Mastercard преговара са банкама да их примењује и у Европи.

Картичарско тржиште Републике Србије претрпело је почетком деведесетих година прошлога века велико осипање платних картица и акцептантске мреже због познатих разлога: распад бивше Југославије, увођење економских санкција, прекидање платног промета са иностранством, хиперинфлација, итд. Поновни развој картичарства у Србији одликује изузетно велики и брз пораст броја платних картица<sup>8</sup>. Почетком 2003. године у Србији је било мање од 400.000 издатих платних картица, док их данас према званичним подацима Националног центра за платне картице Народне банке Србије има око 3.800.000. Тренутно се трансакције платним картицама могу обавити на око 32.000 POS аутомата и око 850 ATM банкомата<sup>9</sup>, уз предвиђање да ће на локалном тржишту на крају 2006. године бити издато 5 милиона платних картица и да ће се број инсталираних уређаја на крају 2007. године попети на преко 50.000 POS аутомата и више од 3000 ATM банкомата. Подаци о броју инсталираних банкомата за неке земље у региону<sup>10</sup> говоре да их је на крају 2005. године у СЦГ било 837, у Хрватској 2.306, Мађарској 3.545 и у Бугарској 2.862. Посебно треба истаћи увођење националне платне картице DINACARD, којих тренутно има око 2 милиона дебитних и око 300.000 кредитних.

<sup>6</sup> Паметна картица или картица са чипом патентирана је 1975. године. Чип може бити интегрисано коло (стари тип картице са чипом - Simple Memory Card, која може да меморише податке и нема могућност процесирања) или микропроцесор (нови тип картице са чипом - Hardwired Logic Card, која има у себи уграђен микропроцесор и стуртографич соргосесор, који се уобичајено користе за контролу процеса).

<sup>7</sup> У будућности се планира уградња чипа у мобилне телефоне, ручне сатове или привеске за кључеве, а користиће се за чување личних података и безконтактно плаћање.

<sup>8</sup> Мађарској је од почетка транзиције требало близу 10 година да достигне бројку од милион издатих платних картица.

<sup>9</sup> Подаци о броју инсталираних банкомата за неке земље у региону.

<sup>10</sup> Извор: Retail Banking Research Ltd., преузето из презентације Pexim Cardinfo на конференцији Tehnbank 2006, Београд 10. 05. 2006.



Број остварених трансакција коришћењем платних картица још увек не прати експанзију картичарства у Републици Србији. Разлози за то су мала куповна моћ грађана, и чињеница да је готов новац још увек доминантан начин плаћања. Ипак, промет кредитним картицама константно се повећава из месеца у месец и то посебно са кредитним картицама, које на нашем тржишту у све већој мери преузимају кредитну функцију коју су до скоро имали чекови.

Плаћање платним картицама прате одређени ризици, који се морају благовремено препознати, како би се створили адекватни системи за откривање и управљање ризиком. Неопходна је стална обука запослених у банкама и у акцептантској мрежи, у циљу њиховог оспособљавања да благовремено препознају и истраже преваре и злоупотребе. Ризици су нови, те је неопходно подизање нивоа свести свих учесника у плаћању картицама да разумеју опасност која прети од криминалаца.

### **ЗЛОУПОТРЕБЕ И ФАЛСИФИКОВАЊЕ ПЛАТНИХ КАРТИЦА**

Глобална распрострањеност платних картица, једноставност њиховог коришћења и лака доступност модерних технологија, учиниле су их изузетно атрактивним објектом напада криминалаца, а посебно од стране организованих криминалних група. Злоупотребе платних картица су област криминала коју карактерише велика покретљивост у географском смислу (из једне земље у другу). На мети су нова и недовољно развијена тржишта, без довољно искуства и у којима не постоји систем за препознавање и спречавање злоупотреба. Такво тржиште је потенцијално лак плен за искусне криминалце и криминалне групе које су већ испекли занат на развијеним тржиштима, која примењују опсежне превентивне мере против злоупотреба. Увођење платних картица са чипом на западно тржиште, доноси реалну опасност од миграције криминала, који се врши злоупотребама платних картица са магнетном траком на тржишта земаља које још увек нису увеле чип технологију. Иностране лажне платне картице већ се злоупотребљавају на банкоматима и на продајним местима у Србији.

Током 2007. године очекује се миграције криминала који се врши злоупотребама и фалсификовањем платних картица на просторе земаља југоисточне Европе.<sup>11</sup> Ова миграција криминала сигурно неће заобићи Републику Србију. Разлог за премештање овакве активности криминалаца у земље југоисточне Европе је имплементације чипова у платне картице, која постаје обавезна за кориснике платних картица на подручју земаља Европске уније. Разлог преласка на заштиту платних картица применом чип технологије је повећања степена заштите приликом коришћења платних картица.

Убрзани развој картичарства донео је у Републику Србију и криминал злоупотреба платних картица. На основу праћења појавних облика, као и стања и кретања криминалитета у овој области, може се констатовати да је Ре-

<sup>11</sup> Статистички показатељи фалсификатима и злоупотребама платних картица у региону за 2005. годину изражени у USD, а који се односе само на продајна места (без АТМ банкомата) су следећи: Албанија 140.000; БиХ 105.000; Бугарска 258.000; Хрватска 1.300.000; Македонија 51.000; Румунија 3.000.000; СЦГ 318.000. (извор: Форум за превенцију злоупотреба платних картица).

## БЕЗБЕДНОСТ

---

публику Србију<sup>12</sup> увелико захватио талас овог облика криминала и да смо га само делимично спремно дочекали. У сарањи са VISA Fraud Forum, спроведена је обука припадника криминалистичке полиције о злоупотребама платних картица. Припадници Министарства унутрашњих послова Републике Србије активно учествују у раду Форума за превенцију злоупотреба платних картица, који је средином 2004. године основала Групација за развој платних картица у оквиру Одбора за банкарство и осигурање Привредне коморе Србије. Наведени Форум формирао је Базу података за превенцију злоупотреба платних картица као најефикаснији модел међусобног обавештавања и размене података о извршеним злоупотребама.

Тамна бројка криминалитета у овој области била је веома изражена, пре формирања Форума за превенцију злоупотреба, пре свега због неспремности банака да пријаве сваку злоупотребу. Упоредивањем података о регистрованим покушајима злоупотреба и извршеним злоупотребама које води Форум за превенцију злоупотреба платних картица, са подацима о броју поднетих кривичних пријава од стране банака, уочава се значајна диспропорција. Део одговорности за овако изражену тамну бројку криминала у овој области сноси и полиција, која не евидентира у кривични уписник сва кривична дела са непознатим учиниоцем, већ углавном евидентира расветљена кривична дела.

Основни облици фалсификовања и злоупотреба платних картица су:

1. Злоупотребе украдених или утајених (изгубљених) платних картица.
2. Злоупотребе неуручених платних картица.
3. Неовлашћена употреба туђе платне картице.
4. Прављење и злоупотребе лажних платних картица.
5. Прибављање података за прављење лажне платне картице.
6. Злоупотребе и преваре од стране акцептаната (трговаца).
7. Злоупотребе од стране корисника.

Сваки од наведених облика злоупотреба има неколико појавних облика у којима се манифестује, а не ретко се и међусобно комбинују. Кривична дела углавном врше криминалне групе, а ређе се појављују појединци. У даљем излагању описаћемо наведене облике злоупотреба, начине откривања и доказивања, као и безбедносне мере које треба примењивати у циљу превенције тих злоупотреба. Такође ћемо описати и одређене нападе на банкомате и продајна места који су евидентирани на подручју Републике Србије.

1. Платне картице могу, на исти начин као готов новац или покретна ствар, бити предмет кривичног дела крађе, утаје или неког другог кривичног дела против имовине (тешке крађе, разбојништва, разбојничке крађе, преваре, изнуде, прикривања итд). Криминалци, по правилу, украдену платну картицу

---

<sup>12</sup> За првих осам месеци 2006. године на територији Републике Србије евидентирано је укупно 100 кривичних дела фалсификовање и злоупотреба платних картица из члана 225 КЗ РС. Полиција је поднела кривичне пријаве против 57 лица због постојања основане сумње да су извршили ова кривична дела, којима су прибавили имовинску корист, односно причинили имовинску штету у износу од 10.408.206,00 динара.

одмах злоупотребљавају и то најчешће на продајним местима, тако што украденом картицом плаћају робу све док картица не буде блокирана од стране издаваоца, или док трансакција не буде одбијена због недостатка средстава на рачуну. Уколико се дође и до PIN кода, украдену или утајену картицу је могуће злоупотребити и на АТМ банкоматима. На који начин ће и којој мери картица бити злоупотребљена зависи и од врсте картице, односно да ли је у питању дебитна или кредитна картица; да ли је класик картица или електрон; да ли је картица са чипом или са магнетном траком; да ли је домаћа или инострана; да ли је међународна итд. То свакако зависи и од рока у којем ће банка која је издала картицу бити обавештена о крађи или губљењу картице, да би исту блокирала и спречила даље злоупотребе.

Искусни криминалци знају да ће крађа или губитак картице бити брзо пријављен банци, па у циљу куповине времена у којем ће злоупотребљавати туђу картицу, прибегавају преварама. Када располажу подацима о оштећенику, ступају с њим у телефонски контакт и лажно се представљају као поштени налазач. Затим договарају време и место враћања картице, које по потреби и продужавају, одлажући сусрет са оштећеним уз лажне изговоре. За то време се труде да максимално злоупотребе картицу, при чему су изузетно мобилни. Чак и када банка блокира картицу, а она је платива и у иностранству, односе је ван границе и злоупотребљавају у више мањих износа до којих се не врши ауторизација плаћања, или ако располажу и PIN кодом, врше подизање новца на банкоматима у иностранству.

Лукавији криминалци украдену или утајену картицу враћају власнику, али претходно прибаве податке са картице копирањем магнетне траке које се врши скимовањем, односно коришћењем специјалног уређаја - скимера (Skimming Devices). Пошто му је картица враћена, оштећени не пријављује банци њен нестанак, а криминалци после извесног времена на основу копираног магнетног записа праве лажну платну картицу, такозвану белу (сиву, златну...) пластику. Лажну картицу затим користе на банкоматима уколико располажу и PIN кодом, или је користе на продајним местима у спрези са корумпираним трговцима. Лажном картицом врше подизање готовог новца или плаћање роба и услуга на терет рачуна власника праве картице.

Овакве злоупотребе се могу спречити или се могу ублажити њихове штетне последице, благовременим пријављивањем банци крађе или губитка платне картице, како би картица била блокирана и задржана у банкомату, односно одузета на продајном месту. Превентивна мера којом се онемогућава злоупотреба картице на банкомату је да се PIN код чува одвојено од картице. Злоупотреба платних картица мора се одмах пријавити полицији, која треба брзо да реагује. Пожељно је да банке и оштећени сарађују са полицијом. Полицији треба доставити снимке видео надзора са банкомата и продајних места, а криминалистичка техника треба да преузме задржане и одузете картице на којима највероватније постоје отисци прстију учинилаца. Видео запис и отиске прстију треба упоредити са криминалистичко техничким збиркама отисака прстију и албумима фотографија регистрованих учинилаца. Када осумњичени буде идентификован, потребно је предузети мере да се пронађу и обезбеде релевантни докази (лажне платне картице, бланко кар-

## **БЕЗБЕДНОСТ**

---

тице, скимери, ембосери и друга опрема за израду лажних платних картица, компјутерска опрема, уређаји за ускладиштење података, камере, двогледи, лажне тастатуре за банкомате, термокамере итд).

**2.** Један од облика злоупотребе је крађа неуручене платне картице коју банка кориснику доставља поштом. Када истекне рок важења платне картице, банка нову картицу доставља кориснику путем поште. Из безбедносних разлога PIN код се доставља одвојеном пошиљком. Догађа се да картица буде украдена из поштанског сандучета, а такође и PIN код, а могуће је и да картица буде само скимована пре уручивања кориснику и да се накнадно направи и злоупотреби лажна картица. Скимовање картице може се извршити и у спрези са службеником поште који врши њено достављање.

Лице које злоупотребљава платну картицу не мора бити исто лице које је извршило њену крађу или утају, већ она може бити продата или дата ономе ко је специјалиста за злоупотребе.

Ова злоупотреба се може спречити, а сигурност доставе повећати обавезним достављањем платне картице препорученом пошиљком са повратницом и на исти начин достављањем и PIN кода одвојеном пошиљком. Злоупотребу картице је потребно благовремено пријавити банци ради блокирања и одузимања картице, а поступање полиције одвијаће се по стандардној процедури.

**3.** Неовлашћена употреба туђе платне картице врши се најчешће њеном неовлашћеном услугом од стране лица којем је туђа картица доступна. Оно врши плаћање или подиже новац на терет рачуна власника картице без његовог знања и одобрења. Забележени су случајеви да чланови уже породице, блиски рођаци, пријатељи или колеге са посла неовлашћено употребе туђу платну картицу. На исти начин могуће је извршити скимирање података са картице у циљу касније израде и злоупотребе лажне платне картице.

Злоупотребу платне картице треба одмах пријавити банци. Када банка обавести о томе полицију, потребно је прегледати снимке са видео надзора заједно са оштећеним, који ће у оваквом случају готово сигурно препознати учиниоца,

**4.** Прављење и злоупотреба лажних платних картица врши се након неовлашћеног прибављања података са праве платне картице. То се најчешће врши техником скимовања, дакле копирањем података са магнетне траке оригиналне картице. Ови подаци се након скимовања врло једноставно преносе на магнетну траку лажне платне картице, такозване беле (сиве, златне) пластике. Скимовање се може извршити на свим местима на којима се користи платна картица. Уређаји за скимовање су малих димензија, па вешти криминалци могу да изврше скимовање тако рећи пред очима корисника платне картице. Чешће се дешава да картица буде однета ван видокруга корисника ради скимовања. Све чешће се скимовање врши од стране саучесника запослених у акцептантској мрежи. Продавци, конобари, таксисти, рецепционери и остали скимирају туђе платне картице уз одређену провизију.

Скимовање се може извршити и на банкоматима, тако што се скимер поставља на банкомат, а поставља се и минијатурна камера која служи за снимање тастатуре, или се поставља лажна тастатура преко праве, чиме се прибавља и PIN код.

Лажна платна картица може се направити и тако да буде веома слична правој, али је то веома тешко извести. У овом случају обавезно се врши скимирање. Затим је потребна добра техника за штампање на пластици, потребан је холограм или кинеграм, а посебним уређајем - имбосером копира се гравура са оригиналне картице. Овако се најчешће праве копије иностраних платних картица, јер се злоупотребљавају у акцептантској мрежи, те је потребно да трговац који прима такву лажну картицу нема искуство потребно за препознавање лажне картице. Приликом трагања за доказима, у овом случају потребно је пронаћи неискоришћене фалсификате холограма и кинеграма, опрему за њихово смештање на картици, имбосере, бланко картице, делимично припремљене или потпуно израђене лажне платне картице, бланко магнетне траке итд. Такође треба проверити која је роба плаћена лажним картицама и привремено је одузети као доказни материјал, као и евентуално сачуване рачуне и потврде о плаћању.

**5.** Прибављање података за прављење лажне платне картице врши се скимовањем на неки од описаних начина. Подаци се могу прибавити и фотокопирањем картице или слипа на продајним местима на којима још увек не постоје POS аутомати. Затим се прави лажна картица којој нису потребни подаци са магнетне траке јер се злоупотребљава искључиво за провлачење слипова. Битно је да картица има рељефно одштампане податке као на оригиналној. Ако постоји спрега са трговцем, није потребно да оваква картица има и остале заштитне елементе. Међутим прибављани подаци о платној картици не морају се користити само за израду лажне платне картице. Када се сазна PIN код, ови подаци се могу злоупотребити и за плаћање путем Интернета.

Превенција од овакве злоупотребе је контролни број (CV2 number) на платној картици, који служи да спречи грешке приликом уноса бројева, тако што се задња цифра израчунава по одређеном алгоритму. Када се на неком Интернет сајту укуца број картице, прва контрола је према наведеној контролној цифри, а затим следи провера података.

**6.** Злоупотребе и преваре од стране акцептаната (трговаца), врше се умишљајним коришћењем туђих или лажних платних картица, често у веома великим износима. Могу их вршити трговци самостално, или у спреси са криминалцима. Трговци у овим случајевима прихватају плаћање украденим, утајеним или фалсификованим платним картицама уз одређену провизију. Мотив је користољубље, јер банка са којом су склопили уговор о прихватању плаћања картицама, извршиће уплату на рачун трговца и ако је плаћање извршено злоупотребом платне картице. Посебан модус је отварање лажног продајног места. Лажни трговац наводно отвара продајно место само да би склопио уговор са банком на основу којег му се инсталира POS терминал, што касније злоупотреби коришћењем крадених и лажних платних картица.

## **БЕЗБЕДНОСТ**

---

Најчешће се купује скупочена техничка роба, златни накит, ексклузивна гардероба итд.

Превентивне мере у овом случају теба да буду усмерене на провере трговца пре постављања POS терминала и на мониторинг његовог пословања. Свака трансакција која значајно одудара од просечних вредности његовог промета који остварује, треба да буде сигнал да нешто није у реду. Приликом прикупљања доказа треба проверити улаз робе и књиговодствену документацију о набавци и плаћању робе, начин отпреме, ко је робу преузео итд.

7. Злоупотребе платних картица од стране самих корисника имају неколико појавних облика. Први је давање лажних података приликом аплицирања за издавање платне картице. При томе се користи и лажна документација, као што је на пример лажна потврда о сталном запослењу, фалсификована лична карта итд. На основу лажних података или лажне документације, кориснику се издаје права платна картица, коју он затим злоупотреби у намери да никада не покрије минусни салдо. Други облик злоупотребе од стране корисника је да изврши плаћање картицом, или подизање новца на банкомату у већим износима, а да лажно пријави банци да му је картица украдена или злоупотребљена. И најзад корисник користи дебитну платну картицу за коју нема покриће, или користи кредитну платну картицу за коју не обезбеђује покриће у уговореном року.

Превенција се састоји у провери података о потенцијалном кориснику и мониторингу над коришћењем картице. Доказ да је он лично, а не неко други користио платну картицу може бити и снимак са видео надзора банкомата или места плаћања, као и препознавање од стране запослених у акцептантској мрежи где је картица коришћена.

## **КРИВИЧНО ПРАВНА ЗАШТИТА ПЛАТНИХ КАРТИЦА**

До ступања на снагу новог Кривичног законика Републике Србије, фалсификовање и злоупотреба платних картица третирана је као кривично дело преваре и кривично дело фалсификовања исправе. Међутим у члану 225 Кривичног законика платна картица као средство безготовинског плаћања добила је посебну кривичноправну заштиту. Радња основног облика овог кривичног дела одређена је у ставу 1 алтернативно као:

- фалсификовање платне картице у намери да се употреби као права, што подразумева прављење лажне платне картице или преиначење праве платне картице
- употреба такве лажне платне картице као праве.

Тежи облик овог кривичног дела одређен је у ставу 2 и постоји када је учинилац извршењем прибавио противправну имовинску корист у износу до 1.500.000,00 динара, а у ставу 3 прописан је најтежи облик који постоји ако противправна имовинска корист прелази тај износ. У ставу 4 прописано је кажњавање за неовлашћену употребу туђе платне картице. Ставом 5 инкриминисане су припремне радње. У ставу 6 прописана је мера безбедности одузимања лажних платних картица.

Писац законског текста под фалсификовањем и злоупотребом платне картице третира искључиво платну картицу у физичком облику, чиме је направио велики превид, или је тиме показао непознавање материје злоупотреба платних картица. Такође је као припремне радње обухватио само набављање лажне платне картице у намери да се употреби као права и прибављање података у намери да се користе за прављење лажне платне картице. Дакле могућност злоупотребе неоправдано је свео искључиво на злоупотребу платне картице у физичком облику. Превидео је да се у ери информационих и телекомуникационих технологија, подаци о платној картици могу злоупотребити путем сервиса електронског банкарстава и без прављења картице у физичком облику. Ово може да створи одређене проблеме у пракси, у смислу да ли ће кривично дело које је извршено злоупотребом података са нечије платне картице бити квалификовано као кривично дело фалсификовање и злоупотреба платних картица из члана 225 КЗ РС, или као кривично дело рачунарска превара из члана 301 КЗ РС. Мишљења смо да је исправно прво становиште, а да изменама Кривичног законика Републике Србије треба предвидети и овај начин извршења кривичног дела из члана 225.

Овакво становиште образлаже се аргументом да наступа иста штетна последица, на истом месту, а оштећеник и извршилац су исти, било да се злоупотреби платна картица у физичком облику, или само њени подаци у електронском облику. Кривично злоупотреба и фалсификовање платне картице је фактички прерасло из кривичног дела привредног криминала у кривично дело из области високотехнолошког криминала, у смислу члана 2. Закона о организацији и надлежности државних органа за борбу против високотехнолошког криминала.

Још једно кривично дело везано за кривично правну заштиту платних картица као средства безготовинског плаћања одређено је у члану 227 став 2 КЗ РС. У питању је кривично дело прављење, набављање и давање другом средства за фалсификовање, којим се санкционише прављење, набављање, продаја и давање другом на употребу средства за прављење лажних платних картица. Нејасно је шта је руководило законодавца да пропише битно различите санкције, када су предмет дела средства за прављење лажних платних картица у односу на средства за прављење лажног новца, или лажних хартија од вредности. У оба случаја у питању су средства плаћања, па смо мишљења да је требало изједначити висину запрећене казне, а лакши облик овог кривичног дела предвидети само када су предмет дела средства за прављење лажних знакова за вредност.

У члану 228 став 1 КЗ РС прописано је кривично дело издавање чека и коришћење платних картица без покрића. Мишљења смо да је ова инкриминација непотребна и да се ради о чистом грађанско-правном, уговорном односу између банке и клијента. Банци на располагању стоје бројни инструменти обезбеђења, од меничног јемства, ручне залоге, жираната, административне забране на плату клијента, до превентивних мера као што је одређивање лимита, блокада рачуна, казнене и затезне камате, раскид уговора и најзад могућности покретања парничног поступка и принудне наплате дуга. Вероватно је економска, а тиме и политичка моћ страних банака које су

## БЕЗБЕДНОСТ

---

преузеле наше банкарско тржиште, определила законодавца да уведе и ову инкриминацију у Кривични законик републике Србије.

### ЕЛЕКТРОНСКО И МОБИЛНО ПЛАЋАЊЕ

Електронско банкарство, или како га свуда у свету популарно називају e-banking, је најсавременији начин обављања банкарских послова и платног промета. Коришћење сервиса електронског банкарства омогућава клијентима банке брз и поуздан платни промет, без обзира да ли су у питању физичка или правна лица. Странкама је оваквим начином пословања омогућена електронска обрада свих новчаних трансакција, без долажења у банку и без ограничења радним временом банчаних шалтера. Несигурност и правна неуређеност Интернета носи са собом и одређене ризике. Модерни високотехнолошки криминалци развили су читав низ модуса извршења кривичних дела на мрежи, чија су најчешћа мета управо електронско плаћање<sup>13</sup> и крађе идентитета.

Наводимо најопасније облике високотехнолошког криминала у области платног промета:

- Хакерски напади на сигурност електронског банкарства и трговине, као што су преваре по "Phising" технологији (неовлашћени упади у компјутере и компјутерске мреже ради прибављања података, прављењем и коришћењем лажних сајтова пословних банака или трговачких мрежа, у циљу долажења до података о бројевима рачуна или платних картица и кодовима потребним за давање наредби за плаћање путем компјутера, а након тога неовлашћено скидање новца са рачуна корисника или плаћања робе на терет њихових рачуна),
- Хакерски напади на сигурност мобилног банкарства и трговине по "Pharming" технологији (неовлашћени упади у мреже мобилне телефоније или оперативне системе мобилних телефона у циљу прибављања података о бројевима рачуна или платних картица, и кодовима потребним за давање наредби за плаћање путем мобилних телефона, а након тога неовлашћено скидање новца са рачуна корисника или плаћања робе на терет њихових рачуна),
- Крађа идентитета ("Identity theft") је најраширенији вид криминалне делатности у склопу такозваног социјалног инжињеринга, и представља почетни корак ка наредној фази извршења озбиљних кривичних дела. На основу прибављених туђих идентификационих података врши се читава лепеза кривичних дела усмерених на прибављање противправне користи, при чему се ови подаци злоупотребљавају у криминалне сврхе.

У питању су изузетно опасни облици криминалне делатности, којима се могу причинити огромне имовинске штете, односно за учиниоце тих дела при-

---

<sup>13</sup> Средином 2005. године група високотехнолошких криминалаца извршила је упад у заштићени компјутерски систем Master Card International и том приликом прибавила податке о око 40 милиона платних картица Master Card, Visa, American Ekspres, Discovery и др. Превентивно су обавештене све банке да предузму потребне мере да се спрече евентуалне злоупотребе тих картица.



бавити огромна имовинска корист. Извршиоци ових дела обично делују са сигурног места, користећи анонимност коју им пружа Интернет. Напади се веома тешко откривају, а истраге ових облика криминала захтевају ефикасну међународну сарадњу, добро опремљене и врхунски обучене истражитеље.

Електронско плаћање и мобилно плаћање, односно давање наредби за плаћање путем Интернет сервиса и сервиса мобилне телефоније, представљају модерна и све распрострањенија средства платног промета, која су се појавила упоредо са електронским банкарством (e-banking), електронском трговином (e-commerce), мобилним банкарством (m-banking) и мобилном трговином (m-commerce). Банкарски сектор ујурбано уводи нове услуге базиране на глобалној информационој мрежи. Са све већим бројем издатих платних картица наметнула се и њихова употреба кроз on-line плаћање. Упркос техничким разлозима који значајно коче ширу примену електронског банкарства у Србији, његов обим се рапидно повећао.<sup>14</sup>

У Србији данас има око милион корисника Интернета<sup>15</sup> уз рапидан пораст квалитетнијих и комфорнијих услуга интернет сервис провајдера, кабловских оператера и оператера мобилне телефоније. Први облици мобилног плаћања у Србији су могућност плаћања паркирања путем мобилног телефона и могућност допуне припејд рачуна мобилног телефона, плаћањем картицом путем сервиса мобилне телефоније уз коришћење одређених кодова.

Влада Републике Србије најављује усвајање Стратегије развоја информационог друштва, која је у потпуности заснована на упоредним искуствима земаља Европске уније, а посебно оних које су прошле процес транзиције. После усвајања ове стратегије, Србија ће моћи да крене у офанзиван процес примене информационих технологија, који ће бити не само основа за модернизацију државне управе, него и за реформу читавог друштва.

Проблеми злоупотреба и превара које се врше у области безготовинског плаћања (фалсификовање и злоупотребе платних картица, злоупотребе мобилног и електронског банкарства и електронске трговине) су међународни проблеми. Европска унија све више пажње поклања превенцији превара (Fraud Prevention), ради спречавања организованог криминала, прања новца и финансирања међународног тероризма. Обим и тенденције криминала у области безготовинског плаћања условиле су потребу усвајања ефикаснијих технологија у функцији превенције злоупотреба и превара (коришћење платних картица са интегрисаним чипом и др.). Такође је неопходно јачање превенције и мера заштите, развијање међубанкарске сарадње, размена информација, формирање црних листа, оснивање форума за превенцију, улагање у безбедност и осигурање, едукација службеника, продаваца и корисника, анализа ризика и остатка ризика, уз праву меру информисања јавности без непотребног прикривање опасности и штета због страха од пада промета и профита.

<sup>14</sup> Према подацима VISA International, грађани СЦГ су купујући путем Интернета VISA платним картицама, у 2005. години потрошили више од 4 милиона евра. У 2004. години тај износ је био 1,6 милиона USD, а у 2003. години износио је свега 480.545 USD.

<sup>15</sup> Према најновијем истраживању CESID, које је рађено за потребе Телекома.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

Успешно сузбијање ових облика криминала захтевају специјализацију агенција које спроводе закон и намећу потребу тренинга у области превенције превара и злоупотреба које се врше приликом плаћања платним картицама, мобилног плаћања и електронског банкарства и трговине.

Европска комисија установила је Експертску групу за превенцију превара и злоупотреба безготовинског плаћања, која је донела Акциони план. Главну улогу у овом Акционом плану дата је имплементацији превентивних мера на националном и међународном нивоу од стране агенција за спровођење закона, пословних банака, националних јавних ауторитета, међународних организација за полицијску сарадњу (Еуропол, Интерпол), удружење потрошача, оператера и даваоца интернет услуга, услуга мобилне телефоније и других мрежа.

У Акционом плану за период од 2004. до 2007. године, који је усвојен у октобру 2004. године, Европска комисија је планирала наставак борбе против превара, при чему остају раније зацртани приоритети уз наставак, консолидацију и појачавање претходних активности, као и неопходност укључивања иницијативе против крађе идентитета.

Еуропол је израдио нови модел спровођења тренинга за припаднике владиних агенција, које спроводе законе у области спречавања злоупотреба безготовинског плаћања. Наведени програм истиче финансијске истраге као најважнији инструмент за борбу против организованог криминала и исти је базиран на Конвенцији Уједињених нација за борбу против транснационалног организованог криминала, стратегији Европске уније за борбу против финансирања тероризма и Хашком програму у којем је исказано 10 приоритета за наредних пет година.

Посебно треба истаћи да систем плаћања има фундаменталну улогу за функционисање унутрашњег тржишта Европске уније, да социјалне промене имају огроман утицај на функционисање система плаћања и криминалну средину, да је неопходно спровести потребне тренинге, да финансијске истраге захтевају нове технике борбе против организованог криминала и тероризма, да модел тренинга за борбу против злоупотреба безготовинског плаћања треба да буде интегрисан у пројекат Европске уније за борбу против организованог финансијског криминала.

Еуропол ће организовати обуку на регионалном нивоу југоисточне Европе, која према пројекту Европске уније треба да има четири нивоа:

1. базични тренинг за истражитеље који спроводе законе,
2. специјалистичка обука за финансијске истражитеље,
3. експертска обука за финансијске истраге и
4. тренинг за руководиоце истражних јединица у области финансијског криминала.

Процењујемо да ће се у наредном периоду значајно повећати број извршених злоупотреба платних картица и других видова безготовинског плаћања, због велике експанзије платних картица (у Србији је у оптицају око 3,8 милиона

разних врста платних картица), а предстоји и значајно повећање сервиса електронског и мобилног банкарства и електронске трговине.

Подручје југоисточне Европе у све већем обиму постаје подручје где криминалне групе раде по већ утврђеним шемама и користе информационе технологије у криминалне сврхе, рапидно експлоатишући нове технолошке системе и користећи могућности слободног кретања и преношења нових сазнања, вршећи кривична дела у свом домаћем економском и финансијском окружењу и изван њега. У последње четири године, веома сложени случајеви превара путем Интернета и платних картица извршени у Западној Европи, доводе се у везу са криминалним групама из региона. Овај вид кривичних дела проширио се на све земље југоисточне Европе ширењем приступа Интернету и развојем националних тржишта платних картица. У почетку, жртве ове преваре били су страни држављани, а све чешће то постају и држављани земаља региона.

Од пресудног значаја је међуполицијска сарадња између држава региона, која пре свега треба да се базира на прикупљању информација о различитим аспектима превара путем платних картица у региону, укључујући и развој истражних техника, тренутно заступљеним криминалистичким активностима из ове области, модус операнди који користе криминалне групе, користи од сарадње са приватним сектором и различитим могућностима међународне сарадње.

Српска полиција се све чешће сусреће са овим обликом криминала. Домаћи криминалци успешно сарађују са својим колегама из иностранства. Полиција је открила групу учинилаца из Новог Сада, која је путем Интернета ступила у контакт и купила од две групе руских хакера податке о већем броју платних картица, на основу којих су потом израдили лажне платне картице типа "бела пластика" и подизали новац на банкоматима, помоћу података о бројевима PIN кодова. На описани начин подизали су новац са рачуна америчких држављана. Средином априла ове године по први пут је откривено постављање скимера на банкомат у Београду. Појавили су се и покушаји Phishing превара.

Ефикасно сузбијање и превенција криминала, злоупотреба и фалсификовања платних картица захтева модеран законодавни оквир, добру организацију, обученост и опремљеност органа откривања и гоњења кривичних дела, као и солидно познавање ове материје од стране правосудних органа. Тренутна ситуација у Републици Србији је таква да су одредбе Закона о организацији и надлежности државних органа за сузбијање високотехнолошког криминала и даље мртво слово на папиру. Нови Кривични законик Републике Србије није усклађен са одредбама Европске конвенције о сајбер криминалу са додатним протоколима, а нови Законик о кривичном поступку угледао је светлост дана и највероватније је да ће почети да се примењује без одредби о специјалним мерама истражне технике (посебним доказним радњама) које препоручује наведена конвенција и без одредби о међународној сарадњи у предметима високотехнолошког криминала.

### FORGERY AND ABUSE OF CREDIT CARDS

*Abstract:* One of the most important changes in payment operations is the introduction of new forms of payments without cash. The most frequent form of such payments is the use of credit cards which have not only become the means of non-cash payment, but are more and more used as the means of credit. The increasing use of "plastic money" in everyday life has brought on the increasing abuse and forgery of all kinds of credit cards.

The growing rate of crimes related to the forgery and abuse of credit cards has urged legislators to make certain amendments to our substantive penal code. A new crime offence "Forgery and Abuse of Credit Cards" has been introduced into Penal Code of the Republic of Serbia. Sanctions for making, providing, selling or distributing devices for the forgery of credit cards are provided for in a specific part of Penal Code.

The paper deals with the use and other forms of crimes related to the forgery and abuse of credit cards. It describes the methods of perpetrating offences in this criminal activity as well as the methodology of discovering and providing evidence. It also emphasizes the need for continuous education, equipment and specialization of law enforcement officers dealing with this problem. The author criticizes certain legislative solutions and suggests the improvement of legal protection. The special emphasis has been placed on prevention as one of the most effective methods of combating the forgery and abuse of credit cards.

*Key words:* credit card, abuse, forgery, high-tech financial crime, criminal offence, prevention, bank, ATM cash dispenser, POS terminal, forged credit card, "white" ("grey", "golden") plastic, "skimmer".

---

Небојша ПАНТЕЛИЋ,  
МУП Републике Србије

## АКТИВНОСТИ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА У СУПРОТСТАВЉАЊУ НАСИЉУ У ПОРОДИЦИ

*Резиме:* Основна проблематика о којој ће бити речи у самом раду односи се на две групе веома важних људи: жртве насиља и полицијске службенике од којих жртве траже помоћ. Овај рад би требало да укаже полицијским службеницима на нови приступ визији и разумевању насиља у породици, али и на њихово поступање које би могло послужити развоју професионализма у ситуацијама када се приликом упућивања на интервенцију сретну "очи у очи" са насиљем у породици.

*Кључне речи:* породица, насиље, жртве, жене, деца, полицијски службеник, технике комуникације, едукација.

### ШТА ЈЕ НАСИЉЕ У ПОРОДИЦИ

Термин "насиље у породици" први пут је употребљен у раним седамдесетим годинама XX века, да би се именовало насиље и злоупотреба коју мушкарци врше над својим одраслим партнеркама. Још трају дебате о томе да ли је то право име, да ли оно може да се примени на хомосексуалне односе и случајеве у којима су мушкарци жртве, а жене учиниоци. Сада је широко прихваћено да се појам "насиља у породици" може односити и на променљиве комбинације физичких и сексуалних напада, заједно са облицима психолошке и економске злоупотребе.<sup>1</sup> Најважнија ствар коју треба запамтити у вези са насиљем у породици јесте да није у питању туча, појединачни или повремени инцидент - иако се и они догађају и могу бити предмет кривичног гоњења. Насиље у породици је образац непрекидног настављања насиља и злоупотребе. То је ситуација поновљене виктимизације, где је жртва рањива баш

<sup>1</sup> Редак је случај да је неко подвргнут физичком нападу, а да њега не прати психолошка злоупотреба. С друге стране, поједине жртве подnose само интензивну психолошку злоупотребу, која је, иако је изузетно штетна, ретко обухваћена одредбама кривичног законодавства.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

због тога што дели дом са својим нападачем, а има осећај лојалности, или чак и љубави према њему.

Дуго се сматрало да је примена насиља према члановима породице, посебно између брачних и ванбрачних партнера, породична и приватна ствар, добро чувана "породична тајна", далеко од друштвеног сазнања. Од жртава овог облика насиља, најчешће жена, често се чује: "срамота ме је да о томе причам", "нико ми не може помоћи", "сама сам крива", а од најближих рођака и познаника "то је њихова приватна ствар", "не желим у томе да учествујем" и сл. Јасно је, међутим да се насиље у породици, као и свако друго насиље, не може друштвено толерисати и да је активно супростављање насиљу једна од основних обавеза сваке демократске државе.

У свим међународним актима посвећеним друштвеном положају и правима жена, насиље у породици апострофирано је као кршење основних људских права на живот и здравље. Тако је нпр. **Комисија за људска права Уједињених нација** поднела специјални извештај 1994. године у коме се истиче неопходност да се "препоруче мере, начини и средства на националном, регионалном и међународном нивоу у циљу елиминисања насиља према женама и отклањања узрока насиља".

Светска конференција Уједињених нација на тему људских права (Беч, јун 1993.) у чл. 1 и 2 овако дефинише насиље над женама/полно засновано насиље: "термин насиље над женама подразумева сваки чин полно заснованог насиља чији исход или вероватан исход јесте физичка, сексуална или психолошка повреда или патња жене, укључујући и претњу таквим чином, присилу или лишавање слободе, без обзира на то да ли се дешава у сфери јавног или приватног живота. Насиље над женама обухвата, али се не ограничава на следеће: а) физичко, сексуално и психолошко насиље које се јавља у породици, укључујући и пребијање, сексуалну злоупотребу женске деце у домаћинству, насиље у вези са мизандромом, брачно силовање, сакаћење женских гениталија и друга упражњавања традиција штетних по жене, не-супружничко насиље и насиље везано за експлоатацију; б) физичко, сексуално и психолошко насиље које се јавља у широј заједници, укључујући силовање, сексуалну злоупотребу, сексуално узнемиравање и застрашивање на радном месту, у образовним установама и другде, трговину женама и присилну проституцију; в) физичко, сексуално и психолошко насиље почињено или прећутно одобрено од стране државе, без обзира на то где се јавља. "

Трећа министарска конференција Савета Европе о једнакости између жена и мушкараца (Рим 21. и 22. октобар 1993.) дала је нешто дескриптивнију дефиницију насиља над женама: "Узимајући у обзир физичко, сексуално и психолошко насиље које мушкарци спроводе над младим или зрелим женама, у породици, на радном месту или у друштву, између осталог, батинање, генитално и сексуално сакаћење, инцест, сексуално узнемиравање, сексуална злоупотреба, трговина женама и силовање."

У научној литератури под **"насиљем у породици (које се још назива кућно насиље, породично насиље или насиље у заједници), подразумева се**

континуирана примена физичке и психичке силе према члановима породице, уз угрожавање и повређивање домена сигурности и односа поверења и испољавање контроле и моћи над члановима породице, без обзира да ли је у важећем законодавству предвиђено као кривично дело и да ли је извршилац насиља пријављен органима гоњења".<sup>2</sup> Другим речима, насиље у породици је стварно, претеће, физичко, психичко, сексуално, економско и др. насиље над неком особом од стране друге особе ако је у крвном сродству или живи у заједничком домаћинству.

### ОБЛИЦИ ИСПОЉАВАЊА НАСИЉА У ПОРОДИЦИ

Насиље у породици се може јавити у више облика: насиље у браку, насиље према члановима заједничког домаћинства и насиље према деци. Сваки од ових облика указује на повређивање и угрожавање домена сигурности и односа поверења, а манифестује моћ и контролу над жртвом. Испољава се кроз континуирану примену физичке и психичке силе, дуготрајно је и погађа веома блиске чланове породице међу којима би требало да постоји слагање, приврженост, искреност, емотивна повезаност и сл.

Досадашња истраживања о насиљу у породици у области психологије, социологије и криминологије, несумњиво су утврдила:

- да је пораст насиља у друштву директно повезан са порастом насиља у породици;
- да особа може бити изложена насиљу у породици целог свог живота од детињства до дубоке старости;
- да су најчешће жртве насиља у породици жене, деца и старе особе;
- да насиље у породици обухвата велики број понашања које један члан породице предузима према другом да би успоставио моћ или контролу, или задовољио неке своје потребе на штету другог члана;
- да су последице изложености насиљу бројне и да битно утичу на ментално здравље оних који су му непосредно изложени, али и оних који га посматрају;
- да је појава насиља у породици резултат интерактивног деловања низа чинилаца, индивидуалних и друштвених - количина насиља доживљена у детињству доприноси развоју и прибегавању насиља у међуљудским сукобима у одраслом добу живота.<sup>3</sup>

Званичне статистичке податке о насиљу у породици изузетно је тешко прикупити, али статистика убиства сврстава се међу најпрецизније у криминалној статистици. Сваке године, око 50% свих убијених жена гине од руке партнера који су већ раније били насилни према женама, и који су, у многим случајевима, већ били пријављени полицији. Према подацима из Руске Фе-

<sup>2</sup> С. Константиновић-Вилић, В. Николић-Ристановић, *Криминологија*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2003. стр. 128.

<sup>3</sup> М. Ајдуковић, *Одређење и облици насиља у обитељи, Насиље над женом у обитељи*, Друштво за психолошку помоћ, Загреб, 2000. стр. 11.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

дерације, највећи годишњи број породичних крвних деликата у Европи достигнут је 1997. године када је више од 15.000 жена убијено од стране својих бивших мужева. Око 8-10% убијених мушкараца умире од руке жена или деце који су годинама били њихове жртве, и у већини тих случајева полиција је била позивана више пута. Ове смрти се могу спречити, а смањење броја породичних крвних деликата требало би да буде једно од мерила којим полиција процењује своју ефикасност и успешност сваке своје промене у политици и пракси.

Иако је тамна бројка насиља у породици огромна, ипак је могуће доћи до извесних података о распрострањености овог облика криминалитета. У једној од најсвеобухватнијих студија, која је проучавала распрострањеност различитих форми породичног насиља у 14 друштава Сахарске Африке, 10 из Средњег истока, 7 из Европе (укључујући Србију), 17 из Северне и 16 из Јужне Америке, 13 из Океаније и 13 из Азијских заједница, тако што су антрополози живели са породицама и непосредно посматрали њихов породични живот, констатовано је следеће:

- од свих облика насиља најчешће је злостављање супруге, оно се појављује у 84,5% испитиваних култура;
- у 70% насиље се обично испољава када је супруг трезан, у 8,9% посматраних заједница када је у пијаном стању, а у 5,6 подједнако и када је пијан и када је трезан;
- у 45,5% култура главни разлог насиља над супругом је сумња у њену верност, односно љубомора;
- у 46,6% проучаваних друштава насиље над женом се окончава смрћу или озбиљним повредама;
- насиље над мужем је незамислива појава у 73,1% друштава, ретко се дешава у 20,2%, а често у само 6,7% испитиваних култура;
- убиство деце је изузетно редак облик насиља, али се у 78,5% заједница дешава искључиво у оним културама у којима постоји насиље над женом и физичко кажњавање деце.<sup>4</sup>

Из наведених података може се закључити да је насиље у породици раширено у већини региона света и да су ретке особе које бар једном у животу нису биле жртве или насилници.

Поуздани статистички подаци о обиму насиља у породици не постоје, али расположива сазнања указују да је насиље у породици у значајној мери распрострањено и у нашој земљи, да има све озбиљније последице, као и да су његове жртве далеко чешће жене и деца него одрасли мушкарци. О томе говоре, како подаци о броју позива за помоћ, који се упућују организацијама за подршку жртвама домаћег насиља, тако и резултати истраживања. С.О.С. службама и саветовалиштима за жене и децу жртве насиља,

---

<sup>4</sup> С. Константиновић-Вилић, В. Николић-Ристановић, *Криминологија*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2003. стр. 129.



који постоје у скоро свим већим градовима у Србији, годишње се јави преко хиљаду жена и деце жртава насиља. Према резултатима истраживања о насиљу у породици у Републици Србији, које је обављено на узорку од око 700 анкетираних жена старијих од 18 година у седам градова (Београд, Суботица, Нови Сад, Ниш, Ужице, Врњачка Бања и Зајечар), скоро свака друга испитана жена (46,1%) доживљава неки облик психичког насиља у породици, свака трећа жена (30,6%) доживи физички напад од неког члана породице, док се свакој четвртој (26,3%), прети насиљем.<sup>5</sup>

### УЛОГА ПОЛИЦИЈЕ У СУПРОТСТАВЉАЊУ НАСИЉУ У ПОРОДИЦИ

Током последње три деценије тема насиља у породици доспела је на дневни ред креатора политике и професијом<sup>6</sup> ангажованих лица и на националном и на међународном нивоу. Улога полиције је наглашена као круцијална, јер ограничава насиље над жртвама (женом и децом), омогућава спровођење правде и штити њихова основна људска права. Уз хитну медицинску помоћ, жртвама насиља, полиција је, често, једина служба која је стално на располагању - седам дана недељно, 24 часа дневно. За разлику од осталих служби, полиција нуди значајну географску покривеност. Уз то, у оквиру система кривичног правосуђа, као служба на првој линији фронта, полиција може комбиновати принуду државе са стратегијама превенције злочина.

Сагласно томе, недрживо је становиште: *"Полиција не би смела да се меша у приватне ствари"*.

Ово је за полицију годинама био један од најјачих аргумената за немешање у случајеве породичног насиља. Тачно је да се породично насиље одиграва у сфери приватног живота, мада не увек; неке жене су нападане у јавности, прогањане на послу, чак и после пресељења на нову адресу. Али кључни моменат за полицијског службеника треба да буде да ли је почињен злочин и да ли постоји вероватноћа да ће се починити још злочина. Нема сумње да је обављање полицијског посла у вези са породичним насиљем много комплексније него у вези са нападима и тучама на јавним местима, али то је управо изазов за полицијске службенике да, користећи своју визију и професионализам осмисле политику која штити и даје право жртвама, а санкционише преступнике.

Став: *"Полицијска акција нема много смисла, јер то пар обично сам разреши"*, нема упориште у реалном животу. Брачни пар то веома ретко сам разреши. Чешће је присутан образац по којем се насиље наставља и ескалира, и у том процесу производи све више штете по жену и децу. Полиција има дужност да интервенише не само зато јер спроводи закон, него зато да би обезбедила

<sup>5</sup> В. Николић-Ристановић, *Породично насиље у Србији*, Виктимолошко друштво Србије, Београд, 2002. стр. 13.

<sup>6</sup> У оригиналу "professionals" - мисли се на све особе које су природом свога посла у контакту са насиљем (здравство, социјалне службе, правосуђе, полиција, разне НВО, свештенство и др.). Не морају сви бити стручњаци у смислу званичне едукације, нити професионалци у смислу добијања надокнаде за свој рад.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

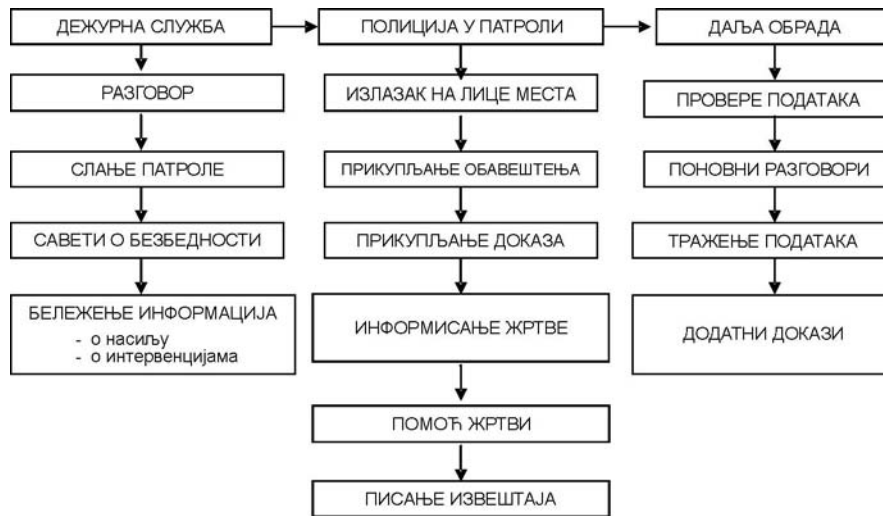
да починиоци не мисле да могу да наставе некажњено, и да би женама и деци дали до знања да имају право да живе слободно, без насиља.

Многе претучене и злоупотребљене жене су амбивалентне када треба да затраже помоћ. Нису само посматрачи са стране ти који окривљују жртву, у многим случајевима сама жена осећа већу кривицу од починиоца. Понекад се плаши реперкусија које могу да уследе ако партнер сазна да је контактирала полицију и за то има добре разлоге. Претходно смо већ напоменули да се ризик од повећаног насиља или чак убиства повећава једном када жена запрети партнеру да ће га оставити. Зато је став полицијског службеника у првом контакту веома битан: он треба да жртви посвети време, да јој укаже поштовање, верује у то што му она говори (обично жена не претерује, већ, напротив, прикрива из срамоте) и да жени пружи обавештење о томе шта полиција може или не може да учини за њу. Са друге стране, жена од полиције тражи две ствари: однос поштовања и акцију ради сопствене заштите. Зато је неопходно да јој полицијски службеник верује и јасно стави до знања да није крива, да јој призна њену храброст да злочин пријави, да је саслуша али не и да унапред пресуђује, да озбиљно схвати њене страхове и на крају да јој да довољно времена да своју причу исприча када за то дође време. Пресудно питање у случајевима насиља у породици је безбедност - ако интервенција полиције није била ефикасна, онда је такорећи сигурно да ће доћи до нових злоупотреба и напада. Један од најнефикаснијих начина да се осигура безбедност жене и деце јесте кривични прогон преступника.

Претпоставимо ситуацију да су полицијски службеници позвани да уђу или су успели да уђу у стан. Њихово држање треба да буде ауторитативно, уљудно и пуно поштовања. Треба одмах да оцене ситуацију у смислу сопствене безбедности и безбедности свих присутних. Ако је у случају насиља у породици присутно и оружје, потребно је предузети акцију како би га одстранили. Можда ће бити потребно и мало времена да полицијски службеници покушају сами да смире ствари. Један од начина да се то уради јесте да сваки од полицијских службеника са једном од сукобљених страна оде у другу просторију. То је у сваком случају добра пракса, јер жртва је често застрашена и устеже се да говори у присуству свог нападача. Ако су присутна деца, могућа стратегија је да се предложи једној страни да их одведу у спаваћу собу и покуша да их смири. Приликом обављања разговора са осумњиченим, полицијски службеници треба да буду опрезни како не би били увучени у изговоре и оправдања. Веома је важно забележити појединачни акт насиља. Неке жртве могу долазак полиције искористити као прилику да изразе своју љутњу и осећај неправде, али је веома важно да им се том приликом објасни да је јасно зашто они тако реагују, као и да је полицију ту да спроведе истрагу о томе шта се сада ту догађа. Треба увек проверити да ли има деце у кући и да ли су она безбедна. Добра пракса увек почива на четири основна принципа: безбедност за жртву/преживеле; безбедност за свако дете у породици; безбедност за полицијске службенике и санкција за учиниоца.

### Протокол за поступање полицијских службеника у ситуацијама насиља у породици<sup>7</sup>

Протокол за поступање полицијских службеника у ситуацијама насиља у породици представља предлоге интерних правила и процедура које треба да омогуће делотворнију професионалну праксу у области насиља у породици. Он пружа смернице и помоћ полицијским службеницима у препознавању и идентификовању насиља у породици, посебно насиља према женама, у поступку утврђивања ко је насилник, у процени опасности насилне ситуације и планирању и извођењу заштите жртве.



Слика бр. 1 Хронолошки приказ активности полиције

#### Позиви и реакције полиције

Позиви за пријаву насиља у породици треба да добију приоритет у поступању полиције.

##### а) Реакција Дежурне службе

Полицијски службеник који прима позиве ће у првом разговору поставити следећа питања:

- где се дешава насиље (адреса, број стана);
- са ким разговара (са жртвом, сведоком/ињом);
- шта се догодило (да ли се насиље дешава у тренутку позива);
- да ли је неко повређен (ако јесте, да ли је потребна хитна помоћ);
- ко је осумњичени, да ли је присутан, ако није где се налази, да ли је жртва у непосредној опасности;

<sup>7</sup> Т. Игњатовић, *За живот без страха - извештај*, Аутономни женски центар, Београд, 2004. стр. 39-45.

## **БЕЗБЕДНОСТ**

---

- да ли је коришћено оружје, да ли је прећено оружјем, којим, где је сада оружје;
  - да ли су присутна деца, колико деце, којих година;
  - да ли се насиље дешавало раније, да ли је долазила полиција.
- б) Патрола на лицу места*
- у патроли би требало да буду најмање два полицијска службеника различитог пола.
- в) Приоритет позива*
- уколико се процени да је ситуација опасна и да је жртва угрожена;
- г) Уздржавање од сувишних коментара*
- не износити личне ставове о инциденту, док разговара са жртвом насиља, нити се распитивати о спремности жртве за правни поступак;
- д) Давање савета о безбедности*
- да жртва остане у телефонској вези са полицијом;
  - да жртва оде на сигурно место, код комшија, рођака.
- ђ) Забележити податке о насиљу, жртви и насилнику*
- у Дневник догађаја;
- е) Евидентирати интервенције*
- које су предузете од стране полиције.

Реакција полицијских службеника приликом интервенције

Полицијски службеници који по позиву стигну на лице места треба да спроведу темељну истрагу.

### 1. Долазак на место догађаја:

- одредити локацију, стање жртве, деце, осумњиченог;
- раздвојити жртву и осумњиченог (жртва не треба да буде у видеокругу осумњиченог);
- утврдити да ли је коришћено оружје/оруђе и где се налази у кући;
- одузети (привремено) оружје;
- пружити помоћ повређеним особама, позвати хитну помоћ и организовати превоз жртве до здравствене установе;
- показати заинтересованост за сигурност жртве;
- не осуђивати жртву или се згражавати над њеним поступцима/изјавама;
- не покушавати помирити супружнике или стати на страну насилника.

### 2. Прелиминарно прикупљање података:

- разговарати посебно са жртвом, посебно са осумњиченим, посебно са сведоцима;

- забележити податке о жртви и осумњиченом, податке о деци и сведоцима;
- документовати (описати и/или фотографисати) жртвину одећу, доказе о повреди, неред у кући, симптоме употребе алкохола/дрога, врсту односа између жртве и осумњиченог;
- у ситуацијама "узајамне борбе" утврдити ко је доминантан насилник, а ко је у самоодбрани (ко се кога плаши, ко је физички јачи, ко је раније чинио насиље, да ли су повреде настале у самоодбрани).

3. Прикупљање доказа:

- документовати (описати и/или фотографисати) ситуацију на лицу места, повреде;
- проверити податке о поседовању оружја, одузети оружје;
- прикупити медицинску документацију.

4. Информисање жртве:

- информисати жртву у вези са правним процедурама које су јој доступне (при томе се не смеју давати сугестије жртви да покрене или одустане од правног поступка);
- оставити жртви релевантне информације, називе и контакте организација које раде са жртвама насиља, центара за социјални рад, дома здравља и/или специјализованих медицинских услуга;

5. Помоћ жртви:

- ако жртва има повреде које захтевају лекарску интервенцију, пружа прву помоћ, позива хитну помоћ и организује превоз до болнице;
- асистира у премештању покретне личне имовине, сачека жртву да покупи личне ствари, документа, новац, кључеве, превози жртву до места где ће бити сигурнија;
- превози жртву до алтернативног склоништа, ако је уплашена или забринута за безбедност по одласку полиције.

6. Подношење извештаја у вези са случајем насиља у породици:

- избегавати изношење личних ставова;
- обухватити све битне информације;
- укључити све расположиве документе (лекарске налазе, претходне позиве полиције, пријаве, пресуде);
- укључити изјаве жртве, осумњиченог и сведока, укључујући и децу;
- остали коментари.

Све прикупљене доказне материјале треба евидентирати и архивирати.

## БЕЗБЕДНОСТ

### Даља обрада

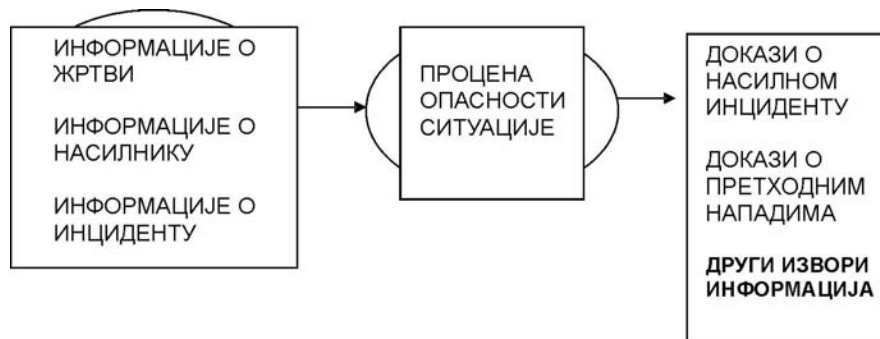
На основу поднетих извештаја, уз консултацију тужилаштва у полицији се доноси одлука о спровођењу даље обраде.

#### 1. Наставак обраде треба да обухвати:

- прибављање документације;
- проверу извештаја и чување телефонског снимка позива;
- поновни разговори са сведоцима;
- комплетну проверу прекршајне и/или кривичне прошлости осумњиченог;
- проверу података о поседовању оружја;
- тражење података и стручних процена о породици у Центру за социјални рад;
- тражење података од организација или институција којима се жена обрађала;
- поново посетити жртву и посету искористити за давање подршке у подношењу пријаве и/или за помоћ око сагледавања своје ситуације.

Белешке, пријаве, извештаји и досије

Белешке, пријаве и досије треба да садрже све релевантне информације које омогућавају ефикасну реакцију полиције. Основне информације подразумевају прикупљање и бележење података о:



Слика бр. 4: Саставни делови белешки, пријава, извештаја и досијеа

**Информације о жртви:** име жртве, старост, пол, адреса, телефон (кућни/посао), инвалидност (да/не/непознато), трудноћа (да/не/непознато).

**Информације о насилнику:** име насилника, старост, пол, сродство (повезаност) са жртвом, оптужба.

**Историја насиља:** да ли је већ осуђиван за нападе на жртву (да/не), да ли је већ осуђиван за нападе на друге (да/не), тренутно на условној слободи (да/не), конзумира алкохол/наркотике (да/не).

**Инцидент:** опис инцидента, повреде (да/не/видљиве/невидљиве/обе), употреба оружја/оруђа (да/не/које врсте), присуство деце (да/не), повреде деце (да/не).

**Процена опасности ситуације:**

а) **Информације о ранијем насиљу и/или повредама:** најтежи/најгори инциденти; врста насиља/повреда; учесталост и трајање насиља; повећање бруталности насилног акта.

б) **Жртвино опажање опасности:** верује да би могла бити поново повређена (да/не); уплашена је (да/не); необично заштитнички се понаша у односу на насилника; покушава да се одвоји од насилника; изолована од информација.

в) **Да ли је жртва већ тражила помоћ (да/не)?**

г) **Да ли су жртви доступне информација ( бројеви телефона, адресе, врсте услуга):** полиције; здравствених институција; центра за социјални рад; женских невладиних организација.

д) **Присуство деце:** укљученост деце у насиље на било који начин; злостављање деце; страх од оптуженог.

ђ) **Држање оптуженог:** не показује жаљење због инцидента; пориче одговорност; пребацује одговорност на жртву (криви је); опседнут је жртвом - врло је љубоморан; прати је, надзире, прогања жртву.

е) **Социјална историја оптуженог:** проблем са алкохолом/психоактивним супстанцама; психијатријски се лечи/о; потиче из насилне породице; прети самоубиством; има историју насиља према другима; има историју прекршаја; налазио се у тешкој ситуацији претходних годину дана (губитак посла, смрт блиских особа, финансијска криза); био на ратишту; избегло или расељено лице; припадник војске или полиције.

ж) **Остале информације о опасности насиља.**

**Докази:** сведоци (изјаве, контакти); фотографије; опис места где се десило насиље; медицински извештаји; извештаји стручних радника из Центра за социјални рад; извештаји женских невладиних организација (ако им се жртва већ обраћала); извештаји позива полицији; остало.

**Докази о претходним нападима:** извештаји о претходним позивима и пријавама полицији; извештаји о хапшењу; извештаји о истрази; извештаји о претходним казнама (прекршајним/кривичним); медицински извештаји.

**Проблеми који се могу јавити приликом интервенције полиције**

Иако истраживања показују да већина злостављаних жена жели хапшење насилника, многе се за време интервенције полиције понашају супротно, молећи полицијског службеника да не хапси насилника. Најчешћи разлози су: страх да ће се насилник вратити из затвора још насилнији и да ће им се осветити због затвора; не желе да деца буду сведоци очевог хапшења; не желе да насилник изгуби посао због хапшења и престане да издржава

## БЕЗБЕДНОСТ

---

породицу; уверење да је насиље њена "кривица" и да је она нешто морала да учини да спречи насиље које трпи и др.

Што се тиче могућег осветничког понашања, показано је да они насилници који су били притворени, врше упола мање напада у следећих 6 месеци од оних који нису притворени, дакле, упркос страху, жртве треба да знају да је можда много опасније да насилник не буде затворен. Иако је јасно да деци није пријатан приказ хапшење њиховог оца, стална изложеност деце сценама насиља у породици је још штетнија и има дуготрајне ефекте. Истраживања доказују да је деци често потребно само да буду сведоци насиља па да науче да је то "решење" проблематичних ситуација или "нормалан" вентил за љутњу. Насилне породице резултирају високом стопом малолетничког криминала, насилног криминала, самоубиства и злоупотребе алкохола и дрога. За децу је неопходно да виде да ће полиција увек реаговати и заштитити њих и њихову мајку од даљег насиља, чиме добијају јасну поруку да насиље у друштву није дозвољено и да је кажњиво ко год да је насилник и жртва. Страх од губитка насилникове плате умањује се тиме што жена може да тражи склониште, правну помоћ, социјалну службу помоћи, дечији додатак или помоћ да се сама запосли.

Што се тиче самоокривљавања жртве, за правни систем је неопростиво да негује и подржава приступ "окривљавања жртве". Обавезно лишење слободе насилника негује перцепцију злостављане жене да је друштво вреднује, и да кажњава насиље према њој. Када полиција дође на њен позив и ухапси насилника, она добија поруку да њена активност, као и чин хапшења који полиција предузима, могу да прекину насиље које трпи. Жена тада има могућност да почне да се уверава да је способна да предузме напоре да заштити саму себе.

### **ИСТРАЖИВАЊЕ ПРОБЛЕМАТИКЕ НАСИЉА У ПОРОДИЦИ И НАРУШАВАЊА ЈАВНОГ РЕДА И МИРА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У ПЕРИОДУ 2002-2003. ГОДИНА**

Праћењем стања безбедности на подручју Републике Србије у протеклом периоду уочено је повећање вршења кривичних дела и прекршаја са елементима насиља у породици, од стране брачних и ванбрачних супружника, родитеља, чланова породице и деце, а узроци повећања се налазе у нарушеним међуљудским, брачним и породичним односима. Међутим, на основу Закона о јавном реду и миру, насиље у породици није експлицитно предвиђено као прекршај, али се може третирати као прекршај против јавног реда и мира. Наиме: "Ко свађом или виком ремети јавни ред и мир или угрожава безбедност грађана, казниће се новчаном казном од 20.000 динара или казном затвора до 30 дана" (чл. 6 ст. 1 Закона о јавном реду и миру).<sup>8</sup> Ове законске одредбе се базирају на "грађанима" најчешће комшијама који пријављују вику и свађу у стану или кући, а након интервенције полиције најчешће то добије обележје кривичног дела насиља у породици.

<sup>8</sup> Закон о изменама закона којима су одређене новчане казне за привредне преступе и прекршаје ("Службени гласник РС", бр. 101/05, страна 28 од 21. 11. 2005.).



## СТРУЧНИ РАДОВИ

Табела број 1: Статистички показатељи Управе полиције МУП за 2002. и 2003. годину који указују на повећање броја прекршаја и кривичних дела из ове области

МУП СУП	КРИВИЧНА ДЕЛА чл. 118а			ПРЕКРШАЈИ ПРОТИВ ЈРМ		
	2002.	2003.	Пораст	2002.	2003.	Пораст
1	2			3		
<b>СРБИЈА</b>	313	872	559	13974	15964	1990
Београд	28	204	176	4510	4998	488
Крагујевац	18	54	36	404	586	182
Јагодина	5	13	8	440	376	-64
Ниш	9	21	12	1049	1174	125
Пирот	28	40	12	36	56	20
Прокупље	1	2	1	87	63	-24
Лесковац	11	26	15	165	169	4
Врање	16	29	13	158	173	15
Зајечар	3	5	2	98	119	21
Бор	3	28	25	296	346	50
Смедерево	50	99	49	430	500	70
Пожаревац	9	9	0	401	583	182
Ваљево	8	39	31	910	923	13
Шабац	6	15	9	1127	1281	154
Краљево	8	19	11	106	55	-51
Крушевац	14	17	3	85	118	33
Чачак	8	21	13	399	407	8
Нови Пазар	23	33	10	56	29	-27
Ужице	13	43	30	566	718	152
Нови Сад	8	50	42	895	955	60
Сомбор	6	10	4	510	688	178
Суботица	1	1	0	54	63	9
Зрењанин	11	19	8	397	762	365
Киkinда	9	11	2	76	100	24
Панчево	13	57	44	452	501	49
С. Митровица	4	7	3	267	221	-46

Резултати пројекта "Насиље у породици у прекршајном поступку", које је урадило Удружење судија за прекршаје Републике Србије у сарадњи са америчким удружењем правника (АВАСЕЕЛ), показали су да у највећем броју случајева ремећења јавног реда и мира у Србији има елемената насиља у породици. Само у току 2003. године, првостепени органи у Србији примили су укупно 1.132.173 захтева за покретање прекршајног поступка, од чега се 48.056 односило на област јавног реда и мира у првостепеним органима где

## БЕЗБЕДНОСТ

је забележено насиље<sup>9</sup> Правоснажно је окончано 6.048 случајева. Кажњено је 6.404 насилника који су напали 6.583 члана породице. Највише насиља у породици, у односу на број предмета из области јавног реда и мира, било је у Младеновцу, Темерину, Пријепољу, Медвеђи, Старој Пазови и Ковину, а потом следе Ужице, Ниш, Ваљево, Смедерево, Крагујевац, Нови Сад и на крају Београд.<sup>10</sup>



Ипак, тек свако 20 насиље се пријављује, а насилници су у 89,24 % мушкарци. Просечан мушкарац силеџија има између 40 и 50 година, има средњу или нижу стручну спрему, и у већем броју случајева није алкохоличар. Жена насилник (али она углавном постане нападач после малтретирања и пошто је физички слабија узвраћа ножем или оружјем) има између 30 и 50 година, ниже је школске спреме и углавном незапослена. Жене највише (36,03%) туку и малтретирају мужеве, понекад и бивши.<sup>11</sup>



...У 6.048 предмета у 2003. години, судије за прекршаје изрекле су 6.445 казни. У 313 случајева насилници су опоменути, 5.927 је новчано кажњено, док је у затвору завршило њих 205. Статистика је показала да је у чак 76,44% случајева, насиље поновљено.

<sup>9</sup> Зоран Пашалић, судија Градског суда за прекршаје у Београду, "Политика" од 26. 01. 2006. године, чланак "Криви су алкохол и стрес".

<sup>10</sup> Славице Бркић, судија Градског суда за прекршаје у Београду и члан Удружења судија за прекршаје Србије, "Вечерње новости" од 27. 01. 2006. године, чланак "Тешка рука супруга".

<sup>11</sup> Зоран Пашалић, "Вечерње новости" од 27. 01. 2006. године, чланак "Тешка рука супруга".

**УМЕСТО ЗАКЉУЧКА**

Зашто је насиље у породици постало уобичајена појава?

Реч је о низу фактора који на то утичу. Један представља комбинацију интензитета емоционалности и присности, која је тако карактеристична за породичан живот. Породичне везе су обично пуне емоционалног набоја, а љубав се често меша са мржњом. Свађе које избијају у породици могу покренути такав антагонизам који се не доживљава на исти начин у неком другом друштвеном окружењу. Оно што, изгледа као неважна ситница, може се претворити у право непријатељство међу супружницима или између родитеља и деце.

Други елемент је чињеница да се добар део насиља у породици заправо толерише или одобрава. Мало је деце која нису од родитеља ни једном добила шамар или ударац. Резултати наведених истраживања показују како се реакције институција судске и извршне власти на насиље у породици разликује у односу на реакције у случајевима насиља ван породице. Истиче се да реакција ових институција изостаје због недостатка казненог Закона и због схватања ако је насиље у породици приватни проблем жртве и насилника, а не проблем друштва у целини. У раду представника полиције, тужилаштва и правосуђа видљив је утицај социјализацијом прихваћених стереотипних стајалишта о полним улогама и мушко - женским односима.

Препоруке за решавање овог проблема садржане су у потреби да друштво пружи недвосмислену поруку да се ради о насиљу, и да ће добрим законским решењима, едуковањем кадрова, јасним и прецизним процедурама деловања институција система, регистрањем појава и догађаја, организовањем превентивних акција као и повезивањем институција, организација (владиних/невладиних) и појединаца утицати на смањење насиља у породици, виновнике привести правди, а у кући, стану и породици омогућити нормалан живот.

Са аспекта полицијског поступања, значајну пажњу у супротстављању насиљу у породици треба посветити и општим инструменти полицијског поступања. Пре свега, едукацији полицијских службеника о правном основу и оквирима, принципима и процедурама поступања полиције, облицима и динамици породичног насиља, принципима рада тужилаштва и судским процедурама, групама за подршку жртвама насиља, ефикасној размени информација са другим институцијама и организацијама, питањима породичног насиља специфичним за различите културе и начине живота.

Превентивне активности полицијских службеника, треба да обухвате и припрему и дистрибуцију информативних материјала, одржавање заједнички семинара са другим стручним службама, трибине са грађанима, анимирање локалне заједнице.

На крају, важно је истаћи да полицијски службеници (или специјализоване јединице полиције) треба да обезбеде сталну анализу и процену предузетих мера заштите од насиља у породици, као и стално идентификовање потребних промена у оперативном деловању и ревизију протокола поступања, на основу праћења и процене његове примене.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

### ЛИТЕРАТУРА:

1. С. Константиновић-Вилић, В. Николић-Ристановић: *Криминологија*, Правни факултет у Нишу, Ниш, 2003.
2. С. Константиновић-Вилић, Невена Петрушић: *Кривично дело насиља у породици- правна пракса у Републици Србији*, Женски истраживачки центар за едукацију и комуникацију, Ниш, 2004.
3. В. Николић-Ристановић: *Ка објашњењу и превенцији насиља у породици у Србији: мултиваријантни приступ, Правом против насиља у породици*, Женски истраживачки центар за едукацију и комуникацију, Ниш, 2002.
4. Т. Игњатовић, *За живот без страха - извештај*, Аутономни женски центар, Београд, 2004.
5. Ј. Радовановић, *Злостављање и запостављање деце, Субјективно искуство детета*, Насиље у породици, Дубровник, 1988.
6. М. Ајдуковић: *Одређење и облици насиља у обитељи*, Насиље над женом у обитељи, Друштво за психолошку помоћ, Загреб, 2000.
7. П. Михајловић, Љ. Божић: *Карактеристике синдрома злостављаног детета*, часопис Безбедност број 4/97, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1997.
8. К. Турковић: *Насиље над дјецом - истраживање кривичног дјела запуштања и злостављања малољетника у пракси Опћинског суда у Загребу*, Насиље у обитељи, International Workshop, Дубровник, 1988.
9. Trube-Becker, E. Seelische Misshandlung von Kindern, *Kriminalistik*, Heidelberg-Hamburg, 9/1981.
10. Casey, M: *Domestic violence against women*, Social and Organisational Psychology Research Unit UCD, Dublin, 1987.
11. Klein, D.: Violence against Women: Some Considerations Regarding its Causes and its Elimination, *Crime and Delinquency*, 1, 1981, s. 65
12. Кривични Законик Републике Србије, Београд, 2005.
13. Породични закон, Службени гласник РС, бр.18/2005.
14. Статистички подаци Управе полиције МУП Републике Србије за период 2002-2003. године
15. Дневна штампа

---

## POLICE OFFICERS' ACTIVITIES IN PREVENTING DOMESTIC VIOLENCE

*Abstract:* The paper analyses the problems of two very important groups of people: victims of domestic violence and police officers to whom these victims turn for help. The aim of this paper is to suggest police officers a new approach to the concept and understanding of this problem recommending measures that could help them in dealing with this matter professionally when they find themselves "face to face" with domestic violence.

*Key words:* family, violence, victims, women, children, police officer, communication techniques, education.

Драгана СРЕЈИЋ,  
МУП Републике Србије

## УГРОЖАВАЊЕ ЛИЧНЕ СИГУРНОСТИ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА<sup>1</sup>

*Резиме:* Основна интенција овог рада, је да се што конкретније дефинише полицијска функција, детерминишу основни облици угрожавања личне сигурности полицијских службеника који се испољавају кроз различите у пракси, појавне начине и видове угрожавања са конкретним примерима и статистичким показатељима. Такође, ово је и покушај да се укаже на место, улогу, значај и механизме кривично-правне заштите полицијских службеника.

*Кључне речи:* полицијски службеник, угрожавање личне сигурности, безбедност, полицијски послови, средства принуде, ометање и кривично-правна заштита.

### УВОД

Припадници полиције у нашем друштву су, као што је то случај и у свету, по свом професионалном опредељењу и занимању, у вршењу свакодневних редовних или ванредних делатности, изложени повећаном ризику од могућег угрожавања личне сигурности па чак и оног са најтежим последицама.

Имајући у виду њихово ангажовање на редовним полицијским делатностима (позорничка и патролна делатност, полицијска помоћ, обезбеђење, оперативно-тактичке радње, сузбијање криминалитета, одржавање ЈРМ, различити видови примене овлашћења при свакодневним радним задацима и слично), различити појавни облици угрожавања личне сигурности полицијских службеника треба више да заокупе пажњу опште и стручне јавности, не само када се о томе говори као о феномену, већ и са циљем да се укаже на потребу комплекснијег изучавања са политиколошког, социолошког и кривично-правног аспекта.

Потреба научног и теоријског детерминисања и дефинисања узрока оваквих појава и феноменологије, како са становишта анализирања и дефинисања узрока, тако и са становишта проучавања последица појавних облика угро-

<sup>1</sup> Овај рад представља прерађен Специјалистички рад, који је одбрањен на Факултету политичких наука - Специјалистичке студије националне и глобалне безбедности.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

жавања личне сигурности полицијских службеника има за циљ да се, на организован и мултидисциплинаран начин ангажују ресурси Министарства унутрашњих послова, али и шире друштвене заједнице у сагледавању и планском и систематском супротстављању оваквим појавама и њиховом ефикаснијем сузбијању и спречавању.

С обзиром на то, да су припадници полиције у нашој земљи континуирано изложени највећим могућим ризицима своје професије, нарочито последњих година, како услед терористичких аката на АП КиМ, ризика професије од различитих организованих криминалних група, тако и за време редовних полицијских дужности када се обично ради о ометању и спречавању овлашћених службених лица у обављању послова безбедности, неопходно је обратити нарочиту пажњу не само различитим облицима, видовима и начинима испољавања насиља према полицијским службеницима, већ и специфичној димензији припреме и одговора полицијских службеника односно кривично-правној заштити и едукацији.

## ПОЈАМ И САДРЖИНА ПОЛИЦИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ

Полицијска функција у сваком друштву непосредно зависи од карактеристика, стања, односа, услова и захтева тог друштва и модификује се према променама у друштву. Задатке полиције, као и њихов обим и методе вршења, обликује друштво и прилагођава их својим потребама. Из овога произилази да иста полицијска функција у свакој појединачној земљи добија специфична обележја, сагласно разликама које постоје у њеној друштвеној структури, степену развијености, култури и другим карактеристикама. Задаци полиције су променљива категорија, чему су узрок такође промене у друштвеном окружењу. Структуру полицијске функције битно опредељује начин на који су успостављени општи односи између друштвених група и сама политичка организација друштва, односно ниво друштвене организованости, уставно уређење, облик политичког режима, тип односа државне власти према грађанима итд<sup>2</sup>.

Полиција Србије је надлежна за обављање полицијских послова у оквиру државне управе, који су прецизно законски дефинисани и у складу са Уставом утврђеним положајем према коме је Министарство унутрашњих послова Републике Србије, самостално у вршењу Уставом и законом одређених дужности. Унутрашњи послови односе се на заштиту уставом утврђених основних права, слобода и вредности, заштиту безбедности људи и имовине, превенцију и сузбијање криминалитета, спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима, одржавање јавног реда и мира, безбедност саобраћаја, заштите од пожара, контролу преласка државне границе, држављанство и путне исправе, пружање помоћи грађанима и друге послове утврђене законом.

---

<sup>2</sup> Б. Милосављевић, "Наука о полицији", Полицијска академија, Београд, 1997. године, стр. 153, 154.

Приликом обављања напред наведених послова припадници полиције су изложени бројним опасностима, непосредно или у вези с пословима које обављају. Неопходно је напоменути да су полицијски службеници дужни да најзначајније послове безбедности и одржавања јавног реда и мира обављају увек када се за тим укаже потреба, па и онда када нису на дужности и када им то непосредно није стављено у задатак, тј. **у свакој прилици и у свим условима укључујући и ситуације када им је приликом обављања конкретног задатка угрожена лична сигурност**. Из овога произилази да се опасности по живот и здравље којима су полицајци изложени условно могу поделити на **непосредне и посредне**.

Посредне опасности проистичу из специфичних услова рада и обухватају: физичке услове радне средине, радно време, у смислу оптималне дужине непрекидног рада и заштиту на раду, или хигијенско-техничку заштиту у виду заштите од опасности по живот и здравље радника, заштите од пожара, заштите од несреће и повреда при раду. Међутим, и поред последица које могу да проистекну из "посредних опасности", важнија је **директна опасност, која представља опасност по живот, телесни и морални интегритет полицајаца**, а такође проистиче из садржине и суштине професије, а делимично и из симбола државне власти чији су полицајци најмасовнији и најдиректнији представници. Оваквим опасностима су изложени сви припадници полиције у вршењу службене дужности, или пак у вези са том дужношћу, али је непосредна опасност, тј. ризик од лишења живота и физичког повређивања најприсутнији код униформисаног састава полиције.

Припадници униформисаног састава полиције интервенишу у конфликтним ситуацијама, наравно према агресивним и опасним појединцима и групама, односно у ситуацијама које полицијску професију чине високо ризичном. Поред овога, не треба занемарити чињеницу да су униформисани припадници полиције, угрожени и приликом акција на успостављању нарушеног јавног реда и мира, посебно при рушилачким демонстрацијама, побунама и другим облицима политички мотивисаних грађанских нереда, али и неселективних терористичких напада и свих других облика политичког насиља, при чему је **непосредни објекат напада полицајаца као оличење институционализоване власти**.

Да би успешно обављали све законом предвиђене послове, полицијским службеницима дата су **посебна овлашћења** која су садржана у Закону о полицији у којем је децидно набројано 21 полицијско овлашћење: упозорење и наређење; провера и утврђивање идентитета лица и идентификација предмета; позивање; довођење; задржавање лица и привремено ограничење слободу кретања; тражење обавештења; привремено одузимање предмета; преглед простора, објеката и документације и противтерористички преглед; заустављање и прегледање лица, предмета и саобраћајних средстава; обезбеђење и преглед места догађаја; употреба туђега саобраћајног средства и средства везе; пријем пријава о учињеном кривичном делу; јавно расписивање награде; снимање на јавним местима; полиграфско тестирање; полицијско опажање; трагање за лицима и предметима; заштита жртава кри-

## **БЕЗБЕДНОСТ**

---

вичних дела и других лица; прикупљање, обрада и коришћење личних података; мере циљане потраге и употреба средстава принуде.

Такође, поред овога одређено је и 11 полицијских овлашћења која су утврђена другим законима и подзаконским актима (Устав, Законик о кривичном поступку, Правилник о начину и вршењу послова безбедности и одржавања јавног реда и мира - који је у фази усвајања и тд): лишење слободе; претресање лица; прикупљање обавештења од грађана; прикупљање обавештења од осумњичених; прикупљање обавештења од лица у притвору; узимање узорака крви и коришћење других медицинских радњи ради анализе; фотографисање и узимање отисака осумњичених и других лица; надзор и снимање телефонских и других разговора или комуникација другим техничким средствима, и оптичка снимања лица у кривичном поступку; друга овлашћења предвиђена законом којим се уређује кривични поступак; овлашћења у спровођењу програма заштите учесника у кривичном поступку; овлашћења којима се ограничавају права на јавно окупљање и друга Уставом утврђена права, под условима утврђеним Уставом и на начин предвиђен законима из области унутрашњих послова.

## **ОБЛИЦИ УГРОЖАВАЊА ЛИЧНЕ СИГУРНОСТИ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА**

У вршењу свакодневних и на закону заснованих задатака на спречавању и сузбијању криминалитета, одржавању јавног реда и мира, контроли и регулисању саобраћаја на путевима, као и у примени овлашћења у другим областима рада, полицијски службеници Министарства унутрашњих послова Републике Србије, изложени су ризику од могућег угрожавања личне сигурности, па чак и оног са најтежим последицама. Такође, као фактор ризика за угрожавање личне сигурности полицијских службеника, појављују се и редовне полицијске делатности, као што су позорничка и патролна делатност, асистенције, редовна обезбеђења, оперативно-тактичке радње (рације, блокаде, заседе, потерна делатност, итд).

Лична сигурност полицијских службеника угрожена је и од самих извршилаца криминалних радњи, посебно најтежих кривичних дела, као и од стране носиоца и актера организоване криминалне делатности, с обзиром да се ради о категорији која се не либи од употребе физичке силе и ватреног оружја према полицијским службеницима. Поред овога, слична је ситуација и када су у питању извршиоци прекршаја, који су углавном асоцијална лица склона насиљу и често под дејством алкохола и који не презају како од физичког, тако ни од вербалног напада на припаднике полиције, при чему ни овде није искључена могућност од најтежих последица, пре свега телесног повређивања полицијских службеника.

Последњих година, догађаји у дневној полицијској служби показали су више но икада, у коликој је мери извршавање државних задатака у погледу сигурности и реда повезано са опасностима по саме полицијске службенике. То се може, на жалост, исувише јасно видети на основу броја убијених или



повређених полицајаца приликом извршавања службених задатака и послова.

У даљем тексту презентовани су најчешћи облици угрожавања личне сигурности полицијских службеника и овлашћених службених лица, али на тај начин да су изложени по тежини последица, а не по учесталости или бројности угрожавања. Такође, након тога дат је коментар законске заштите, односно кривично правне заштите полицијских службеника.

### У терористичким актима

На угрожавање личне сигурности полицијских службеника утиче и безбедносно стање и друштвене прилике у земљи. С обзиром на то, да је неповољно стање унутрашње безбедности у делу Републике, тачније на подручју АП КиМ, кулминирало крајем 1997. године, што је повећало опасност од угрожавања њихове личне сигурности. У том периоду, полицијским службеницима дата су шира овлашћења у поступању, у циљу деловања у превентивном смислу - као фактор одвраћања према онима који су имали намеру да угрозе како личну сигурност грађана тако и полицијских службеника. Више него икада пре, живот и телесни интегритет полицајаца били су угрожени приликом обављања дужности на Косову и Метохији, од средине 90-тих година, па све до половине 1999. године. Албански екстремизам у чијој је позадини повезаност са разноврсним облицима организованог криминала, у то време, а и данас, представља сталну опасност за безбедност грађана и политичку стабилност не само наше земље, већ и других држава у Региону.

У периоду од 01. јануара 1998. до 10. јуна 1999. године, на подручју АП КиМ, албански екстремисти извршили су 1.071 оружани напад и провокацију на грађане, у којима је **убијено 375 цивила**, неколико стотина је задобило тешке и лаке телесне повреде, а 189 је отето (засигурно се предпоставља да је број отетих лица вишеструко већи, с обзиром на то, да се о отмицама, нарочито породица сазнавало, дуго након повлачења наших снага безбедности са КиМ). Поред овога, извршили су и 1.642 терористичка напада и провокације на припаднике и објекте полиције, у којима је **убијен 241 полицијски службеник**, док је 478 задобило тешке, а 363 лаке телесне повреде. Такође, отето је и 12 полицајаца<sup>3</sup>.

Не треба пренебрегнути ни чињеницу, да је још један број полицајаца убијен или задобио тешке и лаке телесне повреде, од стране припадника "УСК" приликом повлачења наших снага безбедности, са подручја Космета.

Терористички напади вршени су на целом подручју Косова и Метохије, а најчешће у селима Малишево, Ликошане, Глођане, Јуник, Лапушник, Поношевац, Поповац, Бабалоћ, Вољујак, Лауша, а затим на подручју општина Србица, Дечани, Штимље, као и у Приштини. Најчешће су вршени, из заседе, снајперским наоружањем, постављањем минско-експлозивних средстава на

<sup>3</sup> Терористички акти албанских терористичких група на Косову и Метохији, Документа и докази 1. јануар 1998. - 10. јун 1999. године, Савезно Министарство за иностране послове, Београд, март 2000.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

путне правце, дејством из ручних ракетних бацача, минобацача, као и напади ручним бомбама. Контролно-безбедносни пунктови, на којима је вршена редовна контрола возила и лица, често су били мета ових напада, као и колоне или појединачна возила полиције, објекти полицијских одељења и станица, полицајци који су вршили редовну патролну делатност у насељеним местима итд. С обзиром, на многобројност ових напада, као и тежину последица, немогуће је издвојити било који случај као карактеристичан, јер сваки напад за себе, а нарочито напади са смртним последицама и телесним повредама имају своју немерљиву тежину.

Од новембра 2000. године, почело је ширење активности албанских екстремистичких група на југ Србије и север Македоније, при чему се подручје АП КиМ користило као уточиште и база из које се спроводе ове дестабилизујуће операције<sup>4</sup>. Иако су имали обавезу да снагама КФОР-а предају сво наоружање, припадници КЗК су сачували значајан део тог оружја и дали га терористима тзв. ОВПМБ.

У периоду од јуна 1999. па до краја 2001. године, на подручју КЗБ, припадници тзв. ОВПМБ изводили су оружане нападе и провокације на припаднике војске, полиције и грађане - 1.160, од чега (155 на грађане, 967 на припаднике и објекте полиције и 37 на војску). У овим нападима убијена су 34 лица (10 грађана, 18 полицијских службеника и 6 припадника војске). Тешке и лаке телесне повреде задобила су 102 лица (25 грађана, 61 полицијски службеник и 16 припадника ВЈ)<sup>5</sup>.

### **Од стране организованих криминалних група (угроженост "прикривеног иследника")**

Поред убистава и рањавања полицајаца у терористичким акцијама, следећи облик угрожавања (посматрајући по тежини последица) је угроженост личне сигурности полицијских службеника од стране организованих криминалних структура. Организовани криминал као друштвени феномен и безбедносни проблем високог степена друштвене опасности, данас представља једну од најсложенијих претњи за економску и социјалну стабилност и безбедност државе. Почетком деведесетих година у Србији се формирају криминалне групе, независне од етничких принципа, инспирисане искључиво остваривањем високог профита. Користећи "погодности" међународне изолације земље и последице економских санкција ове криминалне групе су углавном контролисале илегално тржиште цигарета и нафтних деривата, а сукоб њихових међусобних интереса у борби за примат на илегалном тржишту довео је до бројних сукоба и обрачуна, који су се манифестовали убиствима (тзв. ликвидације). Ескалација насиља није захватала само криминални миље, већ се проширила и на сферу политичког и јавног живота. Кључна веза организованог криминала деведесетих година постаје корупција, с обзиром да криминалне групе успостављају везе са државним функционерима који

<sup>4</sup> "The Halifax Herald Limited", од 02. јуна 2003. године, аутор текста Скот Тејлор.

<sup>5</sup> [www.mup.sr.gov.yu/domino/arhiva.nsf/stat14.html](http://www.mup.sr.gov.yu/domino/arhiva.nsf/stat14.html) преузето 03. 12. 2005. године.

отварају простор њиховом деловању. У таквом амбијенту где су носиоци организованог криминала били носиоци државних институција и институција власти, који су веома вешто предводили незаконито у наводно законито пословање, а криминално понашање приказивали као заштиту националних интереса, није се могло очекивати било какво суочавање са проблемом организованог криминала. Они су, на супрот томе, били оријентисани на легализовање незаконито стечене економске моћи, злоупотребљавајући најважније друштвене институције.

Овакво стање у Србији било је присутно до краја 2000. године, односно до новембра, када је након пада режима С. Милошевића и преузимања функција власти од стране демократски изабраних лица, полиција отпочела са енергичном борбом против свих облика организованог криминала. Тиме су створени предуслови за јасну диференцијацију друштвених институција и организованог криминала. И поред овога не треба заборавити да је процес транзиције у који је ушла Србија, узроковао повећање свих облика криминалитета, и то најсложенијих кривичних дела, па и кривичних дела против полицијских службеника.

Ново лице и природа безбедносних изазова до којег долази глобализацијом криминала (посебно у сфери кријумчарења наркотика, људи и оружја), са пратећим елементима високог степена друштвене опасности, као што су корупција и прање новца, захтева правовремени и професионалан одговор свих релевантних државних органа, укључујући и полицију.

Полиција је најкомпетентнија да се ангажује на предузимању одговарајућих мера ради субијања криминалитета, тј. откривања кривичних дела, као и прикупљања података и чињеница ради доказивања кривичног дела и кривице извршиоца. Наведени послови органа унутрашњих послова условљавају њихово превентивно и репресивно деловање у борби против криминалитета. Законом о кривичном поступку нормиране су активности полиције, међу којима и оне чије су карактеристике претежно репресивне, односно састоје се у откривању кривичних дела која се гоне по службеној дужности, откривању и хватању учинилаца тих дела, откривању и обезбеђењу материјалних доказа, и прикупљању свих обавештења која би могла бити од користи за успешно вођење кривичног поступка. Ова делатност се одвија у виду потражних радњи и мера у преткривичном поступку и представља редовну, тзв. оперативну делатност ових органа (чл. 151 и 152 ЗКП). Организованом криминалу може се супротставити једино мобилнија, ефикаснија, добро обучена, едукована и информисана полиција. Рад полиције на тајној основи и уз коришћење специјалних метода и истражних техника, можда изгледа супротан демократским принципима, али је, ипак, ефикасан начин борбе, када је реч о савременим облицима криминалног организовања и деловања.

Организоване криминалне групе, без обзира којом врстом криминалне делатности се бавиле, веома су хомогене и компактне, са прецизном унутрашњом хијерархијском структуром и поделом послова, где остварена добит доноси велику финансијску моћ. У те сврхе, наоружани чланови ланца ор-

## БЕЗБЕДНОСТ

---

ганизоване криминалне групе, представљају највећу опасност по живот и телесни интегритет полицијских службеника. Припадници криминалних група, су углавном лица која су већ дужи низ година у водама криминала, обавезно су наоружана и спремна да пруже активан отпор, посебно приликом непосредне опасности од њиховог хватања. У таквим случајевима никада није искључена употреба ватреног оружја усмереног према полицијским службеницима.

Оно што је забрињавајуће су убиства искусних полицајаца ангажованих на осветљавању између осталог и спектакуларних убистава, која су се догодила у Београду, деведесетих година. У периоду од 1996. до 2002. године, у Београду је убијено пет полицајаца. Инспектор III Одељења СУП Београд, Драган Радишић (1961), убијен је 01. фебруара 1996. године, на Карабурми на улазу у зграду у којој је живео, када је непознато лице у њега испалило 18 хитаца из "шкорпиона" са пригушивачем. Након нешто више од годину дана, односно 11. априла 1997. године, у ресторану "Мама миа" у Београду, убијен је Радован Стојчић Баца (1951), који је у то време обављао функцију в.д. министра унутрашњих послова. Убица, маскиран "фантомком" испалио је у Стојчића девет метака из аутомата "hekler und hok", од којих га је седам погодило. У 1999. години, хицима из пиштоља убијени су саветник у Управи криминалистичке полиције Влаховић Милорад (1954) и начелник ОУП Савски венац Симић Драган (1956). Симић је дуго година био начелник Одељења за сузбијање крвних и сексуалних деликата и радио је на осветљавању најтежих злочина који су обележили Београд деведесетих година, укључујући и познате ликвидације. Последњи на списку полицајаца који су ликвидирани је помоћник начелника РЈБ Буха Бошко, који је убијен у ноћи 09/10. 06. 2002. на паркингу хотела "Југославија", са 8 метака из аутоматског оружја.

Један вид борбе против организованог криминала је и ангажовање прикривеног иследника, коме је живот директно угрожен, самим чином инфилтрације у криминалну групу. "Тајни истражитељ" је полицајац, посебно припремљен и са измењеним идентитетом убачен у криминалну организацију у којој делује по инструкцијама. У Србији, до 2002. године, законски није регулисано, па према томе није ни било предвиђено постојање, односно делатност "тајног истражитеља". Међутим, прихватање међународних конвенција којима се регулишу активности на сузбијању организованог транснационалног криминалитета (Конвенција УН против транснационалног организованог криминала, Конвенција о прању, тражењу, заплени и конфискацији прихода стечених криминалом и Конвенција против незаконитог промета опојних дрога и психотропних супстанци, чије се поједине одредбе примењују у поступку за дела организованог криминала у Србији - чл. 504к став 1 и члана 504о Законика о кривичном поступку), довело је до тога да се и у Србији, кроз законски оквир, институционализује "тајни истражитељ". У нашој земљи први пут се појављује као "прикривени иследник"<sup>6</sup>, и то кроз измене и допуне Законика о кривичном поступку из 2002. Ово је потпуно специфичан процесни

---

<sup>6</sup> С обзиром на тајност послова који обавља, као и на то да је ово новина у обављању полицијског посла, не располаже се са подацима о томе да ли је "тајни иследник" заживео и у српској пракси.

субјекат, чије ангажовање представља посебну меру предкривичног поступка за откривање, доказивање и спречавање организованог криминала.

Услов за ангажовање "прикривеног иследника" је постојање основа сумње да одређена особа сама или заједно с другим особама припрема кривично дело са елементом организованог криминала, с тим да се ради о делу које се на други начин не може открити, доказати или спречити, или би то било повезано са знатним тешкоћама (члан 504љ став 1). На захтев јавног тужиоца, истражни судија може да донесе одлуку о анагажовању "прикривеног иследника", ако су испуњени напред наведени услови (битно је ко одобрава ангажовање "прикривеног иследника" јер је његова делатност на граници између легалне и илегалне - на тај начин ограничавају се извесне злоупотребе). Суштина ангажовања "прикривеног иследника" је да прикупи и достави одговарајуће доказе против осумињених чланова групе или организације у коју је инфилтриран и да, по потреби, о томе сведочи пред судом. Због тога је примена ове мере строго условљена поштовањем принципа легалитета, сразмерности, супсидијарности и судског надзора.

Примена ових мера престаје кад истекне рок на који је одређена, или кад престану разлози због којих је била одређена. Ангажовање "прикривених иследника", као и друге мере,<sup>7</sup> могу трајати шест месеци. Истражни судија, на образложени предлог јавног тужиоца, може одређену меру продужити највише два пута у трајању по три месеца, односно укупно годину дана од момента завођења мере наредбом у писаној форми. Приликом одређивања и продужења мере истражни судија ће посебно оценити да ли је примена мере неопходна и да ли би се исти резултат могао постићи на начин којим се мање ограничавају права грађана (члан 504љ ЗКП).

Прикривеног иследника одређује министар унутрашњих послова или лице које он овласти. Прикривени иследник може да буде поред припадника криминалистичке полиције и друго лице запослено у органима унутрашњих послова, а евентуално и другим органима безбедности (нпр. БИА). Лице које извршава ове мере мора бити за то стручно, кадровски, технички и психички оспособљено и опремљено. О извршењу мера, органи унутрашњих послова сачињавају дневне извештаје које, заједно са прикупљеном документацијом, достављају истражном судији и државном тужиоцу на њихов захтев. По извршењу конкретне радње истражном судији и државном тужиоцу доставља се посебан извештај који мора да садржи: време почетка и завршетка мере, податке о службеном лицу које је меру спровело, опис техничких средстава која су примењена, број и идентитет лица обухваћених мером и оцену о сврсисходности и резултатима примењене мере. Уз извештај се доставља и целокупна документација фотографског, видео, аудио или електронског записа, као и сви други докази који су применом мере прикупљени.

<sup>7</sup> Законик о кривичном поступку, уз прикривеног иследника, познаје још и посебне мере за борбу против организованог криминала: 1) надзор и снимање телефонских и других разговора, или комуникација другим техничким средствима, 2) оптичка снимања лица, 3) пружање симулованих пословних услуга и 4) склапање симулованих правних послова.

## **БЕЗБЕДНОСТ**

---

Полицијски службеник у улози прикривеног иследника, који је истовремено у функцији агента-провокаatora, није обухваћен кривичноправном заштитом, односно не искључује се његова одговорност за подстрекивање као облик саучесништва. Прикривени иследник, који није у исто време и провокаator, за поједине деликте неће одговарати (нпр. за коришћење лажних личних исправа, или за удруживање у криминалну скупину у смислу радње извршења засебног кривичног дела). Међутим, не би смео учествовати у вршењу других кривичних дела, јер се према нашем позитивном кривичном законодавству и на њега односе општи прописи о кривичној одговорности, а одговарајућа одредба ЗКП га на то директно обавезује.

### **Ометање и спречавање овлашћених службених лица у обављању послова безбедности или нарушавања јавног реда и мира**

Комплексност, разноврсност и динамичност како криминалитета тако и вршење прекршаја, налаже полицији као органу откривања, да у склопу своје превентивне и репресивне делатности примењује одговарајуће оперативно-тактичке мере и радње ради спречавања извршења кривичних дела, откривања почињених кривичних дела, њихових извршилаца, прикупљања одређених доказа, као и спречавања прекршаја и откривања прекршилаца. Овлашћена службена лица Министарства унутрашњих послова приликом предузимања службених мера и радњи су у свакодневном контакту са грађанима, при чему се то најчешће одвија без супротстављања или пружања отпора. Међутим, у једном броју случајева, од стране појединаца или више лица, према којима се примењују овлашћења, службена лица су била спречавана или ометана у обављању својих законом прописаних радњи, што је имало за последицу наношење тешких и лаких телесних повреда.

Ометање овлашћених службених лица у обављању послова безбедности или одржавања јавног реда и мира, регулисано је чланом 23 Закона о јавном реду и миру; спречавање службеног лица у вршењу службене радње, чланом 322 Кривичног законика, по којима су најчешћи облици ометања и спречавања увреда (као најблажи облик), претња и покушај напада и напад. Увреда као облик ометања може бити упућена вербално и конклюдентним радњама. Вербална увреда се најчешће врши упућивањем погрдних речи којима се омаловажава полицијски службеник, његова породице, служба или држава. Конклюдентне радње се предузимају заузимањем одговарајућих положаја руку или других положаја делова тела. За разлику од вербалне увреде, конклюдентна има за циљ скретање пажње легитимне активности полицајца на ниво личних односа и не ретко лично истицање пред присутним грађанима на рачун ауторитета полицајца. Претња и покушај напада, као и увреда, такође, спадају под ометање и спречавање овлашћеног службеног лица, али ни они директно не угрожавају личну сигурност полицијских службеника. Претња нападом, уз предочавање средства којим би се извршио, или напад само физичком снагом извршиоца, као и покушај напада, представља сигнал за интервенцију полицијског службеника.

Напад као најтежи облик спречавања и ометања овлашћеног службеног лица, а самим тим и угрожавања његове сигурности, може се реализовати

употребом: ватреног оружја, хладног оружја, експлозивних распрскавајућих и хемијских средстава (бомба, сузавац, парализант), оруђа, алатки и ручних средстава (стаклена амбалажа, секира, чекић, кључеви, предмети од дрвета, заражени шприцеви), физичке снаге и коришћењем техника захвата и удараца борилачких вештина и опасних најчешће дресираних животиња (пас).

Лица која изврше ометање или спречавање овлашћених службених лица у обављању послова безбедности, или одржавања јавног реда и мира, су углавном склона вршењу кривичних дела и нарушавању јавног реда и мира, затим, лица која се лишавају слободе по наредбама, расписаним потерницама и сл. У великом броју случајева ради се о лицима склоним тучама, дрском и безобзирном понашању, девијантним личностима, психички лабилним особама, лицима склоним алкохолу, као и о лицима која су без запослења, изложена утицају улице и кафане, оптерећена несређеним породичним односима и брачним стањем. У веома малом броју случајева у питању су и грађани који су се први пут нашли у ситуацији да се над њима интервенише, чиме се они супротстављају и у одређеним афективним околностима ометају и спречавају овлашћена службена лица у обављању послова безбедности. Из овога произилази да је повод за непосредно започињање напада, најчешће везан за афективна стања нападача. У мањем броју случајева, приметно је, да је до ометања и напада дошло због неправилног или нетактичког поступања овлашћених службених лица, као и због арогантног и некоректног односа према грађанима приликом примене законских овлашћења, лоша процене почетне ситуације и недовољне стручне и психолошке припремљеност за интервенцију.

Ометању и спречавању су најчешће изложени униформисани полицијски службеници, а томе претходи грубо вређање и омаловажавање, које се поставља и током напада, а у знатном броју случајева и након савладавања отпора, па и након привођења у службене просторије. Поједини извршиоци полицијским службеницима прете "истеривањем са посла", односно суспензијом, или речима "скинућу ти ја униформу, мајмуне један" итд. Не ретке, су и ситуације, да се грађани који се затекну на лицу места, односно током ометања и спречавања, углавном држе пасивно, а веома ретко (наравно уколико је то потребно) пруже помоћ полицијском службенику. Осим тога, регистровани су и случајеви када грађани дају вербалну подршку лицу или лицима према којима се интервенише, а све у циљу дискредитовања полицајца (овде се не мисли на полицајца као личност, већ на оно шта он представља - полицајац као одраз државе). При том, честа је појава и да грађани на све начине покушавају да избегну сведочења пред надлежним судом, иако су били на лицу места, што знатно отежава доказивање извршених кривичних дела.

Посебан проблем са аспекта личне сигурности, представљају интервенције у угоститељским објектима, дискотекама, и слично, где је велики број лица под дејством алкохола, а лица према којима се интервенише, због потребе доказивања пред пријатељима и девојкама, често се супротстављају полицији. Такође, до угрожавања полицијских службеника долази и приликом

## БЕЗБЕДНОСТ

---

интервенције код породичних размирица, односно свађа па чак и међусобних туча укућана. У таквим ситуацијама, једна од страна у сукобу, обавезно идентификује полицијске службенике са супротстављеном страном - учесницима у конфликту, те напад на њих не врши из разлога омаловажавања полиције или слично, већ искључиво због идентификације са својим проблемом.

Да би било јасније колики је обим ометања и спречавања, дати су расположиви бројчани подаци по овој проблематици. У **2002. години**, извршена су 1.023 ометања и спречавања овлашћеног службеног лица у обављању послова безбедности од стране 1.232 лица, којом приликом је **12 полицијских службеника задобило тешке, а 53 лаке телесне повреде**. У **2003. години**, извршена су 1.202 ометања и спречавања овлашћеног службеног лица од стране 1.435 лица, којом приликом су **32 полицајца задобила тешке, а 161 лаке телесне повреде**. Против учинилаца поднете су кривичне пријаве за 1.010 извршених кривичних дела ометања овлашћеног службеног лица у обављању послова безбедности, или одржавања јавног реда и мира из члана 23 Закона о јавном реду и миру, за 132 кривична дела спречавања овлашћеног службеног лица у обављању послова безбедности, или одржавања јавног реда и мира из члана 24. истог Закона, и тд. У ометању и спречавању учествовало је укупно 1.435 лица, међу којима и 42 малолетника<sup>8</sup>.

Према овоме, евидентно је, да је тенденција у повећању броја ових кривичних дела, што се на неки начин може објаснити и са социолошког и економског становишта, односно пуно младих људи је без посла, што додатно ствара незадовољство и агресивност код истих. Повећан је и број конзумента алкохолних пића, из чега и произилази да се највише кривичних дела ометања и спречавања изврши баш у ноћним сатима. Највише ометања и спречавања изврши се од стране једног лица, веома су ретки случајеви (негде око 3%) у којима се ометања врше у групи три или више лица. Поред овога највише ометања и спречавања изврши се приликом интервенција на одржавању или успостављању нарушеног ЈРМ, док се приликом регулисања и контроле саобраћаја изврши дупло мање ометања и спречавања, а затим приликом привођења, легитимисања итд.

Уочљиво је да се и поред покретања кривичног поступка пред надлежним судским органима, доноси мали број осуђујућих пресуда, а када се и донесу, углавном су са изреченом условном осудом. Код појединих судова евидентна је неефикасност у раду и блага казнена политика којом се не постиже сврха кажњавања извршилаца ових кривичних дела. Непредузимањем правовремених мера против извршилаца, умањена је ефикасност и обезвређене превентивне мере и активности полиције.

---

<sup>8</sup> [www.mup.sr.gov.yu/domino/arhiva.nsf/stat14.html](http://www.mup.sr.gov.yu/domino/arhiva.nsf/stat14.html), npeyseto 03. 12. 2005.



Ометање и спречавање приликом незаконитих и асоцијалних понашања појединаца и група (политички, спортски сусрети итд.)

Контрола нереда је по много чему атипичан полицијски задатак, за који је потребно ангажовати већи број високодисциплинованих полицајаца, који морају да раде као тим и да буду под јединственом командом. Такође, за извршавање оваквих задатака потребна је и посебна обука, опрема, као и посебна стратегија и тактика поступања. Овакав задатак подразумева и могућност озбиљних ризика за полицију, који произлазе из тешко предвидивих или непредвидивих околности. Међу тим околностима је и то да учесници нереда често подлежу правилима групног понашања које може да сублимира њихову агресију, усмерену ка имовини и објектима на улици; затим да лица која нису учесници нереда, а нађу се у близини места догађаја, могу претрпети повреде и друге последице услед полицијске акције и ризик да поједини полицајци, због блиског контакта са насилним учесницима нереда, изгубе самоконтролу и занемаре дужности, правила и наређења претпостављених<sup>9</sup> (више је оваквих примера, током демонстрација у Србији 90-тих година). Због поступања полиције, односно вршења њене функције приликом успостављања нарушеног јавног реда и мира, долази до негативног рејтинга полиције у јавности, тј. овакве акције полиције се обавезно осуђују. Том приликом занемарује се чињеница да до интервенција полиције долази у ситуацијама када је актом надлежног органа одређено окупљање квалификовано као нелегално, као и у ситуацијама када легално окупљање грађана прераста у јавни неред.

Као пример рефлексije негативне групне агресије је и реакција на терор над Србима на Косову и Метохији, у марту 2004. године. Тада је у Србији одржан 251 протесни скуп, са око 171.000 учесника. Сprovedено је 45 блокада саобраћаја са преко 36.600 учесника. У свим инцидентним ситуацијама, припадници полиције привели су 178 лица, од којих је 45 лишено слободе и поднели 65 захтева за покретање прекршајног поступка. Поднели су 58 кривичних пријава против 73 лица, која су углавном извршила кривична дела оштећење туђе ствари, насилничко понашање, изазивање опште опасности, учествовање у скупини која изврши насиље и кривична дела из члана 23 Закона о јавном реду и миру. У покушају спречавања инцидента у Београду и Новом Саду, укупно су повређена 42 припадника МУП и оштећена 42 возила, међу којима 13 возила МУП.<sup>10</sup>

Последњих година у Србији, насиље навијача на спортским утакмицама све је присутније, а нарочито на првенственим утакмицама прволигашких фудбалских и кошаркашких клубова, пре за време и после завршетка спортских приредби. Спортске манифестације постале су места на којима се испољавају рушилачке страсти кроз најтеже облике насиља, што за последицу има настајање велике материјалне штете, доношење лаких и тешких телесних повреда, па чак и са смртном последицом. Одређене екстремне групе на-

<sup>9</sup> Б. Милосављевић, "Наука о полицији", Полицијска академија, Београд 1997. година, стр. 172.

<sup>10</sup> [www.mup.sr.gov.yu/domino/teror.nsf/terorizam1](http://www.mup.sr.gov.yu/domino/teror.nsf/terorizam1), преузето 03. 12. 2005. године.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

вијача све мање интересује спорт. Њихови превасходни циљеви су: изазивање нереда, прекид одржавања спортских приредби, међусобни физички обрачуни са навијачима противничких екипа, физички напади на грађане, играче, службена лица, односно припаднике полиције и жандармерије, насилно улажење на терен, оштећење спортских објеката и опреме на њима, оштећење моторних возила и средстава јавног саобраћаја и на правцима кретања навијача и кроз друге видове асоцијалног понашања, којима се угрожава лична и имовинска сигурност грађана, а при том штитећи имовину и лица, угрожена је и лична сигурност самих полицајаца.

У периоду од 1997. године, па до половине 2004. године, приликом спречавања нарушеног јавног реда и мира пре, за време и након одржавања спортских утакмица 10 полицајаца је задобило тешке телесне повреде, а 238 лаке. Поред овога оштећено је и 41 возило полиције<sup>11</sup>.

Узимајући у обзир напред наведено, припадници полиције морају се стално оспособљавати за ефикасно извршавање и најсложенијих безбедносних послова и задатака у које спада и обезбеђивање спортских приредби, односно стадиона, дворана, као и такмичара и посетилаца. Ради организованог поступања у извршавању задатака везаних за обезбеђење спортских приредби, као и других манифестација, морају се пре свега, утврдити и спроводити планови обезбеђења на основу реалне безбедносне процене степена ризика. Такође, старешине интервентних јединица полиције и Жандармерије дужне су да упознају људства са безбедносном проценом, да им скрену пажњу на законит и службен однос према грађанима, да пре упућивања јединице на сектор изврше њихову смотру и да у ове јединице не одређују полицајце који у том тренутку нису психофизички способни да изврше интервенцију на ефикасан и законит начин.

Ометање и спречавање приликом полицијске помоћи, лишења слободе, привођења и спровођења осумњичених лица

**- Полицијска помоћ у извршењима:** У редовне задатке полицијских службеника спада и полицијска помоћ државним органима, предузећима и другим организацијама, ради обезбеђења извршења њихових извршних одлука. Осим органа унутрашњих послова, други државни органи немају овашћења и могућности да принудно, употребом силе, изврше акт на чије су доношење овлашћени по закону. То значи да се други државни органи могу обратити за помоћ органима унутрашњих послова, како би обезбедили принудно извршење појединих службених радњи. Полицијска помоћ у извршењима пружа се ради омогућавања спровођења извршења, ако се основано очекује отпор<sup>12</sup>.

Полицијска помоћ у извршењима је специфичан део послова полиције, нарочито јер извршне одлуке других државних органа задиру у осетљива

<sup>11</sup> Једно од последњих ометања овакве врсте, извршено је 12. новембра 2005. године, у Новом Пазару, приликом одигравања фудбалске утакмице између ФК "Нови Пазар" и ФК "Раднички" из Крагујевца, када је уз употребу каменца повређено 18 полицајаца, а оштећена су четири возила грађана.

<sup>12</sup> Члан 3 Закона о полицији.

права грађана, као што је рушење бесправно саграђеног објекта, заплена имовине, привођење, односно спровођење ментално оболелих лица итд. Лица која су том приликом, суочена са губитком неког од својих права, не ретко су спремна на пружање отпора (свако супротстављање законитим наређењима овлашћених службених лица, издатим ради извршавања службених радњи), који може бити активан и пасиван. Активан отпор постоји када лице употребом оружја, оруђа, других предмета или физичке снаге пружа отпор и на тај начин онемогућава овлашћена службена лица у извршење службених радњи. С друге стране, пасиван отпор постоји када се лице оглуши на законито наређење или се стави у положај који онемогућава извршење службене радње, нпр. легне, клекне или се ухвати за неки предмет.

У периоду од 1998. до 2003. године, полицијским службеницима поднета су 114.604 захтева за пружање полицијске помоћи државним органима, предузећима и другим организацијама ради обезбеђења извршења њихових извршних одлука. Приликом вршења асистенција у 182 случаја пружен је отпор полицијским службеницима, од стране 3.087 лица (у 21 случају отпор је пружен од стране 2.172 лица, приликом поступка принудне ликвидације - стечаја предузећа). Што се тиче предузетих мера од стране припадника полиције приликом пружања помоћи, ради боље прегледности исказани су само подаци за 2003. годину, у којој је у службене просторије приведено 215 лица, од којих су два задржана. Против 10 лица поднете су кривичне пријаве, а против 20 захтеви за покретање прекршајног поступка. Приликом пружања помоћи средстава принуде употребљена су у 20 случајева.

**- Лишење слободe и привођење:** Лишење слободe је посебно полицијско овлашћење регулисано Законом о кривичном поступку (члан 227). Приликом примене полицијских овлашћења, а самим тим и мере лишења слободe, припадници полиције поступају у складу са законом и поштују стандарде постављене Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода, Основним принципима УН о употреби силе и ватреног оружја, од стране службених лица која спроводе закон, Европским кодексом полицијске етике и другим међународним актима који се односе на полицију. Лице према коме се примењују ова полицијска овлашћења има право да буде упознато са разлозима за то, да укаже на околности које сматра битним с тим у вези, да буде упознато са идентитетом овлашћеног службеног лица, које се легитимише. У складу са законом, полиција лицу лишеном слободe саопштава све прописане податке који се на то лишаване слободe односе.

Лицима лишеним слободe полиција обезбеђује сигурност, здравствену заштиту, хигијенске, смештајне и одговарајуће услове за одмор, сходно условима утврђеним за притворена лица<sup>13</sup>.

Као и у осталим случајевима и приликом примене мере лишења слободe и привођења, долази до ометања и спречавања полицијских службеника у вршењу послова безбедности и одржања јавног реда и мира. Као један од примера ометања и спречавања приликом лишења слободe извршиоца кри-

<sup>13</sup> Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције, "Сл. гласник РС", април 2003. године.

## **БЕЗБЕДНОСТ**

---

вичног дела, а притом и драстичног примера угрожавања личне сигурности полицијских службеника, може да послужи случај, забележен почетком 1999. године, у Београду. Наиме, приликом лишења слободе лица које је претходно извршило кривично дело убиства, то лице је лишило живота раднике III Одељења СУП Београд, Павићевић Зорана и Божовић Славољуба, а ранило полицајца Миловић Родољуба. Такође, 1999. године, у Краљеву, приликом привођења до службеног возила, малолетна рођака извршиоца, претила је полицајцима да ће активирати ручну бомбу. Увидевши да је малолетница озбиљна у својој претњи полицајци су пустили извршиоца, након чега иста активирала ручну бомбу и бацила према полицајцима. Приликом експлозије бомбе, лаке телесне повреде задобио је један полицајац и три случајна пролазника.

### Ометање и спречавање приликом регулисања и контроле саобраћаја

Вршењем задатака приликом регулисања и контроле саобраћаја, полиција омогућује ефикасније коришћење саобраћајних средстава и штити људски живот и имовину. Међутим, полицијска улога у овој области истиче се и у репресији прекршаја саобраћајних прописа. Из тога проистиче да задаци и саобраћајне полиције имају и превентивне и репресивне садржаје.

Узроци угрожавања припадника саобраћајне полиције између осталог налазе се и у различитим видовима или облицима нормативних ограничења, која се примењују на учеснике у саобраћају. При том, не треба заборавити да ограничења која се намећу учесницима саобраћаја, код истих стварају незадовољства, која могу да доведу и до деструктивног понашања које производи различите реакције. Такође, битно је истаћи и да реакција зависи пре свега од карактера личности, њеног емоционалног и тренутног расположења, пола, узраста и др. Као и код ситуационих видова ометања и спречавања овлашћеног службеног лица у обављању послова безбедности и припадници саобраћајне полиције, приликом извршавања својих службених радњи, изложени су увреди, претњи нападом и нападом.

С обзиром, на врсту службених задатака које обављају саобраћајни полицајци, а имајући у виду и случајеве када се приликом редовне контроле саобраћаја, у њиховом захвату нађу лица која управљају моторним возилом, које се појављује као предмет кривичног дела, средство за извршење кривичног дела, средство на коме се налазе трагови кривичног дела или се њиме користе извршиоци кривичног дела, јасно је колика је угроженост њихове личне сигурности. Извршиоци кривичних дела, најчешће се неће зауставити на знак саобраћајног полицајца, већ ће највећом могућом брзином покушати да избегну санкције. Том приликом појављују се опасности по припаднике саобраћајне полиције: од употребе ватреног оружја, као и да дође до саобраћајне незгоде због брзине која није прилагођена условима пута, којом приликом могу да буду повређени и остали учесници у саобраћају.

Такође, приликом контроле саобраћаја, у ноћним или лоше видљивим условима (магла, киша, снег), долази до случајева, када возач возила, које се креће у истој коловозној траци, у којој полицајац врши контролу, због

лоше видљивости или неприлагођености брзине кретања, удари у саобраћајног полицајца. На овај начин је у новембру 2001. године, на магистралном путу Краљево-Крушевац, повређен саобраћајни полицајац у тренутку када је контролисао теретно моторно возило.

### УПОТРЕБА СРЕДСТАВА ПРИНУДЕ У ЗАШТИТИ БЕЗБЕДНОСТИ ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА

Према проф. др Милосављевић Б., полиција чини једно од формалних средстава или институција система социјалне контроле, односно она је најважнија форма негативног вида спољашње социјалне контроле. У складу с тим, дата су јој овлашћења примене средстава принуде, којим се постиже корекција несагласних понашања. Употребом средстава принуде, дакле приморава се лице према коме се примењују средства принуде да нешто одмах учини, односно да престане са чињењем одређених радњи или поступака. Овом принудом савладава се туђа воља, а кроз то се долази до жељеног циља, ако се то није могло извршити на други начин. Употреба средстава принуде треба да буде крајња мера у обезбеђењу извршења законитог циља. Битан сегмент употребе средстава принуде је да је она у основи насилна, те да изазива последице (физички бол, повреду, па у неким случајевима и смрт лица), те је неопходно да буде контролисана и сведена на минимум и да се предузима као последња мера у поступању.

Да би се употреба средстава принуде свела у оквире који су легитимни и истовремено усклађени са потребама заштите људских права, као и да би се ограничила, прописани су бројни међународни стандарди, од којих је највећи број обухваћен документом УН - Основни принципи о употреби силе и ватреног оружја од стране службеника задужених за примену закона од 1990. године. Такође, одређени стандарди по овој проблематици, садржани су и у Европској конвенцији о људским правима, Кодексу УН о понашању лица одговорних за примену закона, Декларацији о полицији, Европском кодексу полицијске етике итд. Законом о полицији декларативно су прописане ситуације, када и под којим условима полицијски службеник може да употреби средства принуде. Међутим, пре разјашњења ситуације у којима је дозвољена употреба средстава принуде, треба појаснити која су то **средства принуде** која употребљавају полицијски службеници у вршењу службене дужности, а то су: физичка снага, службена палица, средства за везивање, специјална возила, посебно дресирани пси, коњица, средства за запречавање, хемијска средства и ватрено оружје.

**Разлози или случајеви када полицијски службеници могу да упоребе средства принуде су:** спречавање бекства лица затеченог у извршењу кривичног дела или лишеног слободе; савладавање отпора лица које ремети јавни ред и мир или га треба привести, задржати, односно лишити слободе у закону предвиђеним случајевима и одбијање напада од овлашћеног службеног лица, другог лица или објекта који се обезбеђује.

Државе са прокламованим демократским уређењем, одликују уставне и правне гаранције, у оквиру којих ће њени грађани уживати сва права и сло-

## БЕЗБЕДНОСТ

---

боде прописане Уставом, законима и другим актима. Логично је и да су напред наведене ситуације употребе средства принуде нормативно правно регулисане и то на основу Законика о кривичном поступку, Закона о прекршајима и Закона о полицији. Без обзира што је у одређеној ситуацији, препуштено слободној процени полицијског службеника да у употреби неко од средстава принуде, свака употреба подлеже и преиспитивању законитости. Ако се оцени да је било неправилности и неоправдане употребе средстава принуде, предузимају се законом утврђене мере.

У Министарству унутрашњих послова Републике Србије, посебна пажња посвећује се законитом поступању полицијских службеника у примени средстава принуде. У 2002., 2003. и 2004. години, средства принуде употребљена су укупно у 3.681 случају (939 у 2002., 1.215 у 2003. и 1.527 у 2004. години), од чега је утврђено да су **средства принуде** у 38 случајева или у **1,03% употребљена неоправдано. Због незаконите употребе средстава принуде, против 13 овлашћених службених лица поднете су кривичне пријаве, а против 17 покренут је дисциплински поступак** због учињених тежих повреда радних обавеза и дужности.

У већини случајева средстава принуде употребљена су на законит начин - у скоро 99% случајева. Такође, битно је и то да су од укупног броја највише коришћена блажа средства тј. физичка снага и службена палице. Ватрено оружје се углавном користи у ситуацијама спречавања бекства са места извршења кривичног дела, или одбијање напада на овлашћена службена лица, а такође евидентно је да је употреба ватреног оружја у 2004. години, мања за 40% у односу на 2002. годину.

## КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ПОЛИЦИЈСКИХ СЛУЖБЕНИКА

"Кривично дело је оно дело које је законом предвиђено као кривично дело, које је противправно и које је скривљено. Нема кривичног дела уколико је искључена противправност или кривица, иако постоје сва обележја кривичног дела одређеног законом."<sup>14</sup>. На овај начин законодавац одређује систем заштићених друштвених добара и вредности. У ово спадају и послови које обављају припадници полиције, а све због тога што без несметаног, благовременог, ефикасног и законитог вршења ових послова, не би било ни нормалног функционисања државе, односно њених грађана, тј. друштва у целини.

Да би припадници полиције могли ефикасно, квалитетно и законито обављати послове из своје надлежности, неопходно је обезбедити и механизме њихове заштите, који могу бити правни, технички, материјални и др. Правна заштита безбедности полицијских службеника у обављању службене дужности има двоструку функцију. Кроз адекватну кривичноправну заштиту пружа се заштита безбедности живота и телесног интегритета полицијских службеника, док с друге стране, обезбеђује и штити законито, квалитетно, ефикасно и благовремено обављање послова и задатака из надлежности полиције.

---

<sup>14</sup> Члан 14 Кривичног законика Републике Србије.

У правном систему Републике Србије заштита безбедности живота полицијских службеника остварује се прописивањем кривичне одговорности и кажњивости за кривична дела против живота и тела, која су до краја 2005. година, била прописана Кривичним законом Републике Србије, а од **јануара 2006. године, садржана су у Кривичном законнику Републике Србије.**

У Кривичном закону РС, била су прописана кривична дела, којима су предвиђене санкције за извршиоце убиства службених лица, и то: убиство службеног лица - члан 47 став 2<sup>15</sup>; убиство на мах - члан 48 и убиство из нехата - члан 49 КЗ РС.

Новим Кривичним закоником Републике Србије, предвиђено је као кривично дело:

- тешко убиство - члан 114 став 6.

**Убиство службеног лица** је најтеже кривично дело у нашем правном систему којим се штити безбедност живота полицијских службеника. За ово кривично дело била је прописана казна затвора у трајању од 12 до 40 година, а новим Кривичним закоником прописана је казна затвора у трајању од најмање 10 година, или затвором од 30 до 40 година.

**Убиство на мах и убиство из нехата** су следећа кривична дела предвиђена Кривичним законом, која спадају у тзв. лака (привилегована) убиства. Под овим се подразумева противправно лишавање живота другог лица, које је извршено под посебним (олакшавајућим) околностима која делу дају лакши вид и указују на мању друштвену опасност учиниоца кривичног дела. Ова два кривична дела немају посебне ставове који се односе искључиво на убиство на мах и убиство из нехата овлашћених службених лица.

Поред овога, Кривични закон Републике Србије у глави двадесет дефинисао је кривична дела против јавног реда и правног саобраћаја, међу којима се налазе и кривична дела чије су радње усмерене против безбедности полицијских службеника, а сада су она садржана у Кривичном законнику Републике Србије и то кривична дела:

- спречавање службеног лица у вршењу службене дужности члан 322;
- напад на службено лице у вршењу службене дужности члан 323 - као ново законско решење у функцији заштите полицијских службеника;
- учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње члан 324 и
- позивање на отпор члан 325.

**Спречавање службеног лица** у вршењу службене дужности, постоји када неко лице силом или претњом да ће непосредно употребити силу спречи службено лице у вршењу службене радње, коју је предузело у оквиру својих овлашћења. За учиниоца овог кривичног дела предвиђена је казна затвора до три године (и по старом и по важећем закону). Оно што је Кривичним закоником, предвиђено под овим чланом (а није било саставни део члана 213 Кривичног закона, већ је садржавано у члану 24 Закона о јавном реду

<sup>15</sup>

"Ко лиши живота службено или војно лице при вршењу послова државне или јавне безбедности, или дужности чувања јавног реда, хватања учиниоца кривичног дела или чувања лица лишеног слободе, или ко лиши живота друго лице при вршењу ових послова и дужности које обавља на основу закона или других прописа".

## БЕЗБЕДНОСТ

---

и миру), је и предвиђена казна затвора у трајању од три месеца до три године, за учиниоца, који приликом извршења спречавања службеног лица у вршењу службене радње, истог увреди, злостави или му нанесе лаку телесну повреду, или прети употребом оружја. За лице које ово дело изврши према службеном лицу у вршењу послова јавне или државне безбедности или дужности чувања јавног реда и мира, спречавања или откривања кривичног дела, хватања учиниоца кривичног дела, или чувања лица лишеног слободе, казниће се затвором од шест месеци до пет година.

**Напад на службено лице у вршењу службене дужности** огледа се у нападу или претњи нападом на службено лице у вршењу службене дужности, због чега је предвиђена казна затвора до три године. Две су карактеристике овог кривичног дела, односно за постојање кривичног дела потребно је да буду испуњена два услова и то: да је учинилац напао службено лице спречено у вршењу службене дужности, или је претио да ће напасти службено лице у вршењу службене дужности. У случају да службено лице задобије лаке телесне повреде или да је напад праћен употребом оружја, учинилац ће се казнити затвором од три месеца до три године.

**Учествовање у групи која спречи службено лице у вршењу службене радње**, огледа се у учествовању у групи људи која заједничким деловањем спречи службено лице у вршењу службене радње, или га на исти начин принуди на вршење службене радње. Ово кривично дело је по основним обележјима слично кривичном делу из члана 322 а разлика између ова два кривична дела огледа се у начину спречавања и то у погледу броја лица која учествују у његовом извршењу. Код овог кривичног дела, спречавање односно принуђавање службеног лица врши се од стране групе људи њиховим заједничким деловањем. Овим кривичним делом за учеснике у групи која изврши ово кривично дело предвиђена је казна затвора до две године (раније је била предвиђена казна до три године затвора), а за коловођу групе казна затвора од шест месеци до пет година (раније, од једне до пет година).

Кривично дело **позивање на отпор** састоји се у позивању других лица на отпор, или на непослушност према законитим одлукама или мерама државног органа, или према службеном лицу у вршењу службене радње. Да би постојало ово кривично дело, конкретна одлука против које је управљен отпор или непослушност мора бити законита. Радња овог кривичног дела је позивање на отпор или на непослушност, тј. позивање треба да се односи на изазивање отпора, или на изазивање непослушности. Непослушност је пасивно супротстављање, а отпор је активно супротстављање законитим одлукама. Позивање представља навођење неког лица на извршење радње било чињења или нечињења. За ово кривично дело предвиђена је казна затвора до три године, а ако је дошло до неспровођења или знатног отежавања спровођења законите одлуке учинилац ће се казнити затвором од шест месеци до пет година (раније је била предвиђена казна од једне до пет година затвора).

Поред кривичних дела прописаних у Кривичном законнику Републике Србије, у Закону о јавном реду и миру, у ИВ глави прописано је кривично дело:

- ометање овлашћеног службеног лица у обављању послова безбедности, или одржавања јавног реда и мира (члан 23).



**Ометање** овлашћеног службеног лица у обављању послова безбедности или одржавања јавног реда и мира - Основни смисао ове инкриминације је заштита телесног интегритета овлашћених службених лица у време обављања послова безбедности или одржавања ЈРМ, дакле како њиховог моралног и телесног интегритета и личног ауторитета, тако и угледа саме службе коју врше. Начини ометања службеног лица могу бити извршени увредом, злостављањем, претњом овлашћеном службеном лицу да ће бити нападнуто, покушајем напада и нападом.

Највећа опасност по личну сигурност полицајцима прети од аката тероризма, будући да су припадници полиције један од најчешћих објеката напада терориста. У нашем ранијем кривичном законодавству чланом 125 ОКЗ, а сада чланом 312 Кривичног законика, инкримисано је кривично дело тероризма, али се овим чланом изричито не остварује кривичноправна заштита полицајаца. Овде се ради о томе да, пасивни субјект код овог кривичног дела може бити и полицијски службеник, али да то није битно за чињење овог кривичног дела. Битно је да извршилац има намеру угрожавања Уставом утврђеног уређења и безбедности државе.

Ефикасна кривичноправна заштита овлашћених службених лица је основна претпоставка за њихово ефикасно супротстављање свим облицима криминалне и прекршајне одговорности. То није довољно уколико се ови прописи ефикасно не спроводе у пракси, односно ако се кривични поступак не води брзо и ефикасно. Од изузетне важности је и питање казнене политике према учиниоцима ових кривичних дела, односно питање изрицања адекватних санкција, имајући у виду обим и тежину кривичних дела која се врше према овлашћеним службеним лицима.

### **ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА**

Велики број младих људи, из разноврсних разлога се одлучује да им полицијска професија буде трајно опредељење. Бити полицајац, не значи само бити у служби грађана, што је случај и у већини других професионалних занимања, већ и у служби државе и заштите уставног поретка. Сем у професији војника, ово је једино занимање у којем су живот и здравље, свакодневно угрожени и то приликом извршавања не само ванредних, већ и редовних (свакодневних) послова и задатака.

Адекватна и целисходна едукације и обука, током школовања, а касније и током самог радног века, неопходна је како би полицијски службеници били спремни, не само да заштите живот и здравље грађана ове државе, већ и сопствени. Поред обуке, и свега оног што под то потпада, веома важан сегмент за личну сигурност полицијских службеника је и адекватна кривичноправна заштита, која је кроз обезбеђене механизме заштите полицајаца, у функцији ефикасног, квалитетног и законског обављања полицијских послова. Кривичноправна заштита би требало, да буде и у функцији одвраћања, односно да превентивно делује на могуће извршиоце дела против службених лица, а то ће бити само, уколико се буду изрицале санкције сразмерне тежини учињеног кривичног дела. Као и у ранијим законима, па тако и Кривичним закоником, нису предвиђене значајне новине које се тичу заштите личне сигурности полицијских службеника.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

### ЛИТЕРАТУРА:

1. Бошковић М. - Неки аспекти угрожавања полицијских службеника и утицај полицијског школства на њихову заштиту; Полицијска академија, 2003.
2. Бошковић М. - Организовани криминалитет, Београд, Полицијска академија, 1998.
3. Клинарић М. - Утицај полицијске обуке на безбедност полицајаца и грађана приликом примене овлашћења (истраживачки пројекат), Полицијска академија, 2003.
4. Милосављевић Б. - Наука о полицији, Београд, Полицијска академија 1997.
5. Милосављевић Б. - Људска права и полиција, Центар за антиратну акцију, Београд 2004.
6. Милошевић М. и други - Кривичноправна, прекршајна и друга заштита полицајаца; Београд, Полицијска академија 1998.
7. Милошевић М. и други - Општа питања угрожености и заштите полицијских службеника, часопис Безбедност 2/1998;
8. Хашимбеговић Т. - Кривично правна заштита полицијских службеника, Београд 2002.
9. Зборник радова - Угрожавање безбедности полицијских службеника - узроци, облици и мере заштите, Полицијска академија, 2003.
10. Халиловић Х. - Прикривени истражитељ (правно-криминалистички приступ), Сарајево, Факултет криминалистичких наука 2003.
11. Терористички акти албанских терористичких група на Косову и Метохији, Документа и докази 1. јануар 1998. - 10. јун 1999. године, Савезно Министарство за иностране послове, Београд, март 2000.
12. Годишњи Извештаји о раду МУП за 2002, 2003 и 2004. годину.
13. Закон о полицији, "Службени гласник Републике Србије" бр. 101 од 21. 11. 2005. године.
14. Кривични законик Републике Србије, "Службени гласник Републике Србије" бр.
15. Правилник о условима и начину употребе средстава принуде, "Сл. гласник РС" бр. 40/95.
16. Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције, "Сл. гласник РС" бр. 41/2003.

---

## ENDANGERING POLICE OFFICERS' PERSONAL SECURITY

*Abstract:* The aim of this paper is to define the role of the police as well as to determine the main forms of endangering police officers' personal security through various manifestations in practice. It offers statistical data and concrete examples of such endangering. The author has tried to outline the place, role, importance and mechanisms for legal protection of police officers.

*Key words:* police officer, endangering personal security, safety, police duties, coercive measures, obstruction, legal protection.

Благоје СТЕФАНОВИЋ

## СКЛАДИШТА ХЛОРА

---

*Резиме:* Гасовити хлор није ни експлозиван ни запаљив. Он је, међутим, врло јако оксидационо средство и реагује са скоро свим елементима и многим неорганским и органским једињењима. Због сигурности хлор и његова једињења требају бити смештени у посебне добро вентилисане просторије. Рад описује основне принципе сигурности чувања и складиштења гасовитог хлора.

*Кључне речи:* хлор, складиште хлора, уређај за неутрализацију, гасна боца.

---

### УВОД

Хлор спада у отровне и агресивне гасове, који у случају неконтролисаног истицања могу да угрозе ширу околину, здравље и живот непосредно запослених, као и околно становништво.

Из тог разлога, његовом безбедном ускладиштавању треба посветити пуну пажњу, као и заштитној опреми и мерама заштите које се морају спровести на складишним површинама, јер у противном могу настати озбиљне последице.

У раду су дате основне карактеристике и изглед складишта хлора, као и опреме која се користи у циљу смањења последица потенцијалних аксидентних ситуација.

### ОСОБИНЕ ХЛОРА

Хлор је зеленкасто жути гас, чија је атомска тежина 35,45 (молекулска тежина 70,91). У комерцијалне сврхе, хлор се увек пакује као утечњени гас у челичним контејнерима и боцама. Гасовити хлор је око 2,5 пута тежи од ваздуха, тако да заузима доње слојеве просторије, о чему треба водити рачуна код планирања заштите.

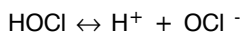
Растворљивост хлора у води зависи од притиска и температуре воде. На температури од 20°C растворљивост му је 7,3 g/l воде.

Када се гасовити хлор раствара у води он брзо хидролизује по следећој реакцији:



## БЕЗБЕДНОСТ

Зависно од температуре, хидролиза се одвија врло брзо. Ово је уједно најважнија реакција хлорисања воде тј. формирање хипохлорасте киселине која има тенденцију да дисоцира и да ствара јон водоника и хипохлористи јон.



У погледу опасности по здравље хлор спада према NFPA класификацији у 3 тј. 4 категорију, што значи да и кратко излагање може резултовати озбиљним последицама по здравље, чак са смртним исходом.

Хлор не гори, али је јак оксидациони агенс и може довести до озбиљних пожарних и експлозивних ризика због своје велике реактивности. Многе запaljиве материје ће се упалити или сагорети у хлорној атмосфери, стварајући иритирајуће или токсичне гасове.

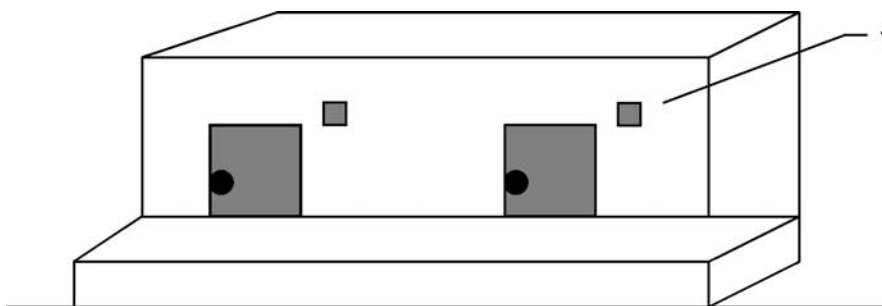
Боце и контејнери са хлором могу прснути ако дође до повећања притиска као последица излагања боце или контејнера пожару или топлоти довољно времена. Интензивно локално загревање (преко 200°C) челичног зида хлорне боце може резултирати пуцањем суда.

Влажан хлор је јако корозиван, као резултат формирања хипохлорасте и хлорне киселине и уколико дође у додир са електричном или другом инсталацијом изазива оштећења.

## СКЛАДИШТА ХЛОРА

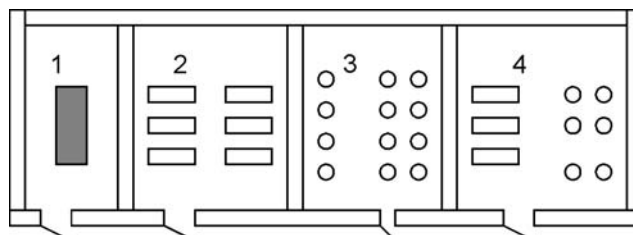
Због наведених опасности које носи са собом складиштима хлора треба посветити пуну пажњу, као и начину његовог ускладиштавања и уређајима и опреми за санирање последица његовог потенцијлног неконтролисаног истицања.

1. Складишта хлора треба да буду посебни надземни грађевински објекти, од негоривог материјала (зидани објекти).
2. Треба да буду заштићена одговарајућом громобранском инсталацијом.
3. Испред већих складишта треба да постоји истоварна рампа, која олакшава утовар и истовар боца и контејнера Сл. 1.



Сл. 1 Складиште хлора  
1 - Визуелни и звучни сигнализатор

4. Складиште треба да се састоји од више просторија при чему се у једној чувају поуне боце или контејнери у другој празне, а у посебној просторији систем за неутрализацију Сл. 2.



Сл. 2 Могућа организација складишта  
1 - Scrubber 2 - Контејнери 3 - Боце 4 - Празна амбалажа

5. Унутрашњост складишта (под и зидови) најбоље је да буду покривени керамичким плочицама, због агресивности хлора.

6. Електричне инсталације и уређаји у унутрашњости, требају да буду заштићени од агресивног деловања хлора у складу са одговарајућим стандардима за предвиђене класе спољашњих утицаја [1, 2].

7. Прекидачи расвете требају да буду изведени ван складишне просторије.

8. У просторији не сме да буде ускладиштен никакав гориви материјал.

9. Врата на складишту требају да дихтују да би се спречило евентуално излажење хлора у случају аксидента.

10. На складишту хлора не требају да постоје прозори, а ако већ постоје морају бити заштићени тако да сунчеви зраци не могу кроз њих падати директно на боце и контејнере са хлором. Наиме код неких складишта се остављају мање застакљене површине ради могуће контроле унутрашњости.

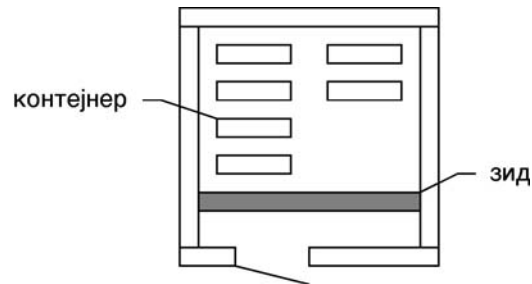
11. Испред сваких врата на складишту требају да постоје визуелни и звучни сигнализатори, ради упозорења уколико дође до истицања хлора (повезани са гасном детекцијом) Сл. 1.

12. Врата на складишту морају бити стално закључана и опремљена одговарајућим забравним елементима.

13. Боце (50, 150, 175 kg и сл.) се у унутрашњости складишта осигуравају од пада, везивањем за ободне зидове, на одговарајући начин.

14. Контејнери од 1000 kg се постављају на под складишта.

15. Може се у унутрашњости складишта, као додатна мера безбедности (уколико услови допуштају), између врата и ускладиштених контејнера подићи заштитни зид, висине око 50 cm, како би се спречило и успорило кретање истеклог хлора до самог улаза у складиште (контејнери се налазе као у "базену" - танквани) Сл. 3



Сл. 3 Унутрашњост једне просторије складишта

Контејнери се преко зида преносе дизалицом, јер се без ње неби ни могли унети.

16. Сва врата на складишту требају бити означена одговарајућом ознаком за опасност и морају се отворати ка спољашњем простору, у правцу излаза.

17. Треба правити разлику између класичних складишта хлора и хлорних станица [2], код којих су хлорне боце или контејнери везани за инсталацију преко које се врши хлорисање Сл. 4.



Сл. 4 Унутрашњост хлорне станице

Код складишта ове пратеће инсталације нема. Због овога су код хлорних станица могући чешћи углавном мањи аксиденти, приликом спајања и растављања боца и контејнера за цевни развод. Код класичних складишта, до аксидента може доћи уколико дође до оштећења суда или вентила на њему.

18. Складишта хлора требају да имају гасну детекцију. Због специфичне тежине хлора гасни детектори се постављају на растојању од 20-30 см од пода складишта.

19. Мора да постоји принудна вентилација, при чему неки аутори [4] препоручују и до једне измене ваздуха на минут. Усисни отвори вентилационих канала треба да буду лоцирани уз под просторије, а могу и на самом поду (заштићени перфорираном металном плочом). У горњој зони просторије, на

плафону, може се поставити вентилатор за убацивање ваздуха, при чему се са једне стране постиже надокнада одсисаног ваздуха, а с друге стране ваздушни клип са врха просторије потискује истекли хлор још више ка поду и усисним каналима.

20. Систем за вентилацију складишта хлора мора да буде аутономан и без рецикулације.

21. Мора да постоји систем за неутрализацију истеклог хлора најчешће типа scrubber, који се поставља у посебној, грађевински одвојеној, просторији у складишту.

22. Наведена три система (за детекцију, вентилацију и неутрализацију) требају бити спрегнути у једну целину.

23. Треба да постоји извор резервног напајања електричном енергијом ових заштитних система, који се аутоматски активирају. Код неких мањих хлорних станица, са једном или две боце, у пракси је често присутно ручно активирање система.

#### Детекција хлора

Уређај региструје појаву хлора у складишту чим концентрација хлора достигне праг осетљивости детектора.

Прво се укључи звучни аларм, чиме се настала појава сигнализира. Први праг детектора се може поставити на концентрацију од 2 ppm-а и на овом нивоу се јавља упозоравајућа звучна и светлосна сигнализација (испред улаза у складиште као и на централном уређају гасне детекције). Овај први праг је упозоравајући и значи повећану опрезност.

Други праг се поставља на 3-5 ppm-а, што је критична концентрација, при којој се укључују систем за неутрализацију (пумпа на scrubber преко електро магнетног вентила и затим вентилација).

#### Уређај за неутрализацију (scrubber)

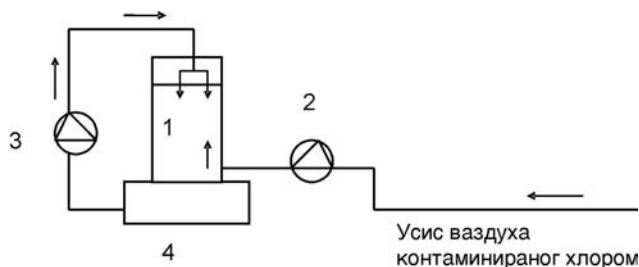
Скрубер (scrubber) је део уређаја за неутрализацију у коме долази до контакта гасне смеше хлор/ваздух, која се одсисава из складишта, и раствора за неутрализацију.

То је најчешће цилиндрични вертикални суд, напуњен тако званом Рашиновим прстеновима, ради бољег контакта хлора и раствора за неутрализацију.

Раствор за неутрализацију најчешће чине натријум тио сулфат и натријум хидроксид и налази се у резервоару испод scrubber, одакле се пумпом уводи на врх колоне и равномерно усмерава ка дну, одакле се доводи хлор.

На сл. 5 је приказана шема деловања система за неутрализацију.

## БЕЗБЕДНОСТ



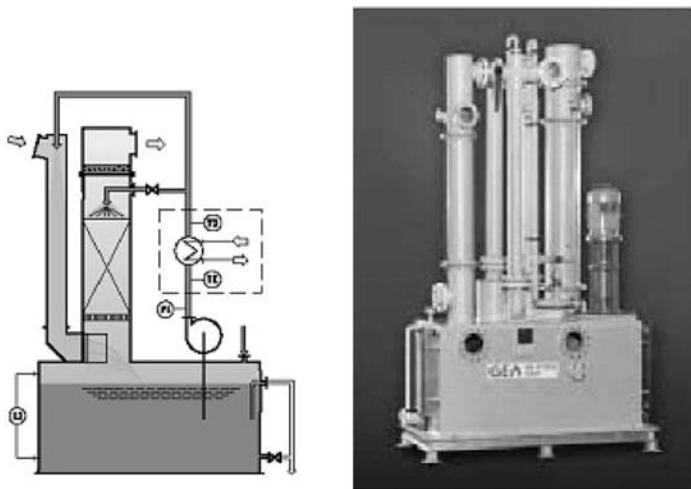
Сл. 5 Неутрализатор (scrubber)

1 - Неутрализатор      3 - Пумпа

2 - Усисни вентилатор      4 - Резервоар

Оваква шема деловања система за неутрализацију је идентична и код хлорних станица [2].

На сл. 6 је приказана шема и слика једног од многобројних типова scrubber система са двоструким деловањем (користи се у лабораторијама).



Сл. 6 Лабораторијски scrubber

### Принцип рада уређаја за неутрализацију

Уређај неутралише хлор из ваздуха реакцијом са  $\text{Na}_2\text{S}_2\text{O}_3$  (натријумтиосулфат) у јако алкалној средини тј. са  $\text{NaOH}$ , при чему је процес иреверзибилан.



У случају аксидентног истицања хлора детектори у складишту дају сигнал за аутоматско укључење уређаја за неутрализацију, стартовањем пумпе која потискује раствор за неутрализацију на врх scrubber. Вентилатор за удвавање (одсисни из просторије складишта) загађеног ваздуха у scrubber укључује се после краћег времена, од минут два, да би се испуна scrubber добро наквасила раствором за неутрализацију.



Гасовити хлор се апсорбује у раствор за неутрализацију, а пречишћени ваздух се избацује са врха у атмосферу сл. 4, а истрошени раствор за неутрализацију у прихватник испод scrubber.

### **ОСТАЛЕ МЕРЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

Уз грађевинске мере заштите хлорних складишта од аксидентних ситуација и мара заштите на неутрализацији истеклог хлора (неко их зове инжињерске мере) постоје и друге пратеће мере о којима треба водити рачуна, јер су и оне битне за општу безбедност приликом рада са хлором.

Неке од ових мера су:

1. Треба да постоји писано упутство на видном и приступачном месту, са дефинисаним редоследом мера, у случају аксидентног истицања хлора.
2. За проверу спојева на боци тј. вентилима треба користити амонијачни водени раствор, уколико цурење постоји појавиће се бели облачић.
3. Максимално дозвољена температура хлора износи 50°C када је притисак око 13 бара. Нормални радни притисак на собној температури износи око 6 бара.
4. Постројење за неутрализацију мора да буде непрекидно у оперативном стању и у аутоматском раду.
5. Обавезно треба макар једном недељно вршити рецикулацију базног раствора scrubber система.
6. Лица која раде са хлором требају имати одговарајућу обуку.
7. Притисак у контејнеру одржава хлор у течном стању. За испаравање течног хлора неопходна је топлота која се добија из околног ваздуха кроз зидове контејнера. Прелаз хлора из течног стања у гасно стање проузрокује хлађење тачности и у складу са тим смањује се притисак у контејнеру. Нагла потрошња гаса проузрокује залеђење спољашњости контејнера и околине вентила, чиме се смањује проток хлора кроз евентуалну пукотину (место пропуштања).
- Уколико се хлор држи дуже на ниским температурама може доћи до заглављивања вентила на суду. У том случају не сме се користити за одлеђивање отворен пламен на вентилу или цевоводу. За одлеђивање је најбоље користити крпу натопљену топлим водом, која се обмота око вентила. Поступак треба понављати док се стабло вентила не ослободи за отварање руком.
8. Не треба померати боце са хлором, без заштитне капе.
9. Боце са хлором требају бити увек у вертикалном положају и не ускладиштавају се хоризонтално.
10. Боце се не смеју стављати у топлу воду или користити директно загревање да би се повећала брзина протока хлора.
11. У случају пожара, боце са хлором треба што пре уклонити из угрожене зоне.

## **БЕЗБЕДНОСТ**

---

12. За случај аксидентне ситуације мора постојати заштитна опрема са којом се интервенише. Код већих складишта хлора то обавезно требају бити изолациони апарати са кисеоничним боцама (маска са цедилом има ограничен капацитет) па чак и заштитна одећа.

13. Две су основне опасности да дође до већег једновременог ослобађања хлора (на пример из свих контејнера или из већине).

14. Прва је да дође до удеса превозног средства за транспорт хлора (саобраћајни и сл.) а друга опасност је планирани акт тј. саботажа или диверзија.

Док се код првог случаја осим повећања пажње и погонске спремности превозног средства не може много утицати, код другог случаја терба предузети одговарајуће мере. То је разлог зашто складишта хлора треба да имају и систем за детекцију неовлашћеног (нестручног) улаза и одговарајуће обезбеђења.

15. Када у складишту дође до већег истицања хлора не ствара се повећани притисак (натпритисак) како се на први поглед може предпоставити због ослобађања гаса, због постојања ефекта расхлађивања, који прати прелаз течне фазе у гасовиту.

Због тога се у просторији ствара чак негативан притисак, који доводи до тенденције улаза ваздуха са спољашње стране у складиште и који повлачи врата ка рагасту.

16. У овом смеру постоје и неке препоруке да под складишта хлора треба нагнути ка сабирној јами (олуку), дубине око 15 см, да заштити течност од собне температуре, што ће смањити испаравање хлора код већих истицања.

Наиме када течан хлор у већој количини истекне на подну површину око 20% ће одмах прећи у пару. Ово ће узроковати (због хлађења) танак слој леда хлорног хидрата формираног по просутој течности, који ће смањити испаравање док амбијентална температура топи ледени филм.

Сабирна јама (канал) треба да је на најнижој тачки пода.

## **ЗАКЉУЧАК**

Начин изградње складишта хлора, начин његовог ускладиштавања, као и мере које се у складиштима предузимају у циљу смањења последица могућег истицања, су од битне важности за општу безбедност запослених, као и околног становништва, а с обзиром на опасности које хлор са собом носи.

## **ЛИТЕРАТУРА:**

1. Правилник о техничким нормативима за електричне инсталације ниског напона (Сл. лист СФРЈ 53/88 и 54/88).
2. JUS N.B2.730:1984, JUS N.B2.751:1986, JUS N.B2.752:1986.
3. Стефановић Благоје, Хлорне станице, Безбедност бр. 5-6/2000.

4. [www.intox.org/databank/documents/chemical/chlorine/cie85.htm](http://www.intox.org/databank/documents/chemical/chlorine/cie85.htm)
  5. <http://myhome.hanafos.com/~criok/english/publication/chlorine/chlorine5.html>
  6. [www.wesinc.com/odor/chc-scrb.html](http://www.wesinc.com/odor/chc-scrb.html)
  7. [www.nciweb.net/scrubberschematic.htm](http://www.nciweb.net/scrubberschematic.htm)
  8. [www.bathgroup.com/epwu/15455.PDF](http://www.bathgroup.com/epwu/15455.PDF)
  9. NFPA 43C-1980 Storage of gaseous oxidizing materials.
- 

### **STOREHOUSES OF CHLORINE**

*Abstract:* Gas chlorine is neither explosive nor inflammable. However, it is a strong oxidant and reacts in contact with almost all elements and numerous inorganic and organic compounds. For the safety of people and environment, chlorine and its compounds should be stored in separate well ventilated storehouses. The paper describes the basic principles concerning the safe keeping and storage of gas chlorine.

*Key words:* chlorine, the storehouse of chlorine, neutralization gauge, gas bottle.

---

## ИЗ СТРАНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Доц. др Желимир КЕШЕТОВИЋ,  
Факултет безбедности

# ПОЛИЦИЈСКО СУПРОТСТАВЉАЊЕ ТЕРОРИЗМУ - ПРЕТЊА КОНЦЕПТУ "ПОЛИЦИЈЕ У ЗАЈЕДНИЦИ" ИЛИ САМО ПРОМЕНА ПРИОРИТЕТА?<sup>1</sup>

### УВОД

Полиција у заједници<sup>2</sup> (community policing) је, сасвим основано, означена као прогресивна и најзначајнија промена у полицијској филозофији. Као проактивна и са нагласком на превенцију криминалитета, показала је своју супериорност над традиционалним моделом обављања полицијских послова који је био превасходно реактиван. Он се скоро без изузетка ослањао на парамилитарну структуру која је удаљавала полицију од осталог дела заједнице. Полиција у заједници, с друге стране, ослања се на консултације са заједницом и, када се ефективно примењује, смањује не само број кривичних дела већ, такође, и страх од криминала.

Не супротстављајући се општој прихваћености концепта полиције у заједници, претња тероризма која данас постоји ставиће на пробу спремност полицијских руководилаца да задрже полицију у заједници као доминантну филозофију. У овим новим околностима настаће изазови за полицију у заједници при чему ће је неки одбацивати као сувише меку у "рату против тероризма". Док ће неке полицијске организације настављати да се ослањају на модел полиције у заједници, друге ће се вероватно вратити традиционалном моделу и различитим степенима парамилитаризације. Сврха овог текста је да упозори на опасност од оваквих реакција и да охрабри примену модела полиције у заједници који је у стању да се носи да претњом тероризма. Већ отрцана фраза да полиција сама не може успешно контролисати криминал и да је подршка заједнице од кључног значаја мора се применити и када је реч о спречавању тероризма.

<sup>1</sup> John Murray "Policing terrorism - a threat to community policing or just a shift in priorities?", саопштење поднето на десетој годишњој конференцији IPES у октобру 2003, у Краљевини Бахреин. Објављено уз сагласност аутора.

<sup>2</sup> У преводу појма **community policing** користимо код нас већ прихваћену синтагму "полиција у заједници", при чему смо свесни њене неадекватности (и чињенице да не постоји полиција изван заједнице), али и уверени да је, бар кад је реч о стручној јавности, концепт данас довољно познат.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

Много пута је речено да је догађај од 11. септембра заувек изменио свет. За неке посматраче исто се десило и са јавним профилом полиције. У многим земљама данас јавност примећује знаке да се полиција враћа на парамилитаризам који се више уклапа у ранији традиционални модел полиције и привидно је супротстављен полицији у заједници. Упоредо са овим, неке владе захтевају да се полиција концентрише на своје основне послове, што за последицу има враћање полиције на реактивни стил са нагласком на борбу против криминала. Ово представља значајну претњу концепту полиције у заједници, нарочито ако се посматра у контексту преовлађујуће субкултуре оперативних радника полиције, који су више склони реактивном стилу обављања полицијских послова.

У овом тексту ја испитујем, а потом супротстављам традиционални полицијски модел и модел полиције у заједници и посебно критикујем парамилитаризацију првог. Надаље, испитаћу неопходно потребне културне промене у транзицији ка моделу полиције у заједници. Док су многе полицијске организације успешно управљале културним променама потребним да би се прилагодили концепту полиције у заједници, ја упозоравам на наглашену тензију, која вероватно још увек постоји у супкултури оперативних полицијских јединица, а која преферира традиционални полицијски модел. Другачије речено, ако оперативне полицијске јединице сматрају концепт полиције у заједници сувише "меканим" за обављање полицијских послова уопште, скоро је извесно да ће га сматрати неадекватним за супротстављање тероризму. Следствено томе, за оне полицијске руководиоце који намеравају да задрже модел полиције у заједници ово представља истински изазов, посебно у условима када је у јавности створена клима да се захтева примена видљивије и агресивније силе у борби против тероризма.

Док су претње националној безбедности оправдано помериле фокус полицијских приоритета у циљу испуњења ових нових и критичких захтева, ја доказујем да свака промена у полицијским стратегијама треба да буде само промена у наглашавању, а не и у филозофији која се удаљава од модела полиције у заједници, и иде назад у парамилитаризам традиционалног модела.

### **Прелазак од традиционалног/парамилитарног ка моделу полиције у заједници**

За највећи део развијеног света корене модерне полицијске службе треба тражити у стварању лондонске Метрополитен полиције 1982. године. Представљен од стране сер Роберта Пила, (Peel) Закон о Метрополитен полицији био је праћен сетом принципа за обављање полицијских послова, који се и данас сматрају релевантним. Ови принципи наглашавају кључни значај сарадње и партнерства полиције са заједницом, међусобних веза и сагласности. Касније означени као "обављање полицијских послова уз сагласност" - 'policing by consent', ови принципи носе императив да циљеви полиције морају такође бити и циљеви друштва.

Карактеристике савременог концепта полиције у заједници могу се уочити у Пиловим принципима. Међутим, свака сличност је чисто концептуална,

будући да је практична примена овог раног модела обављања полицијских послова имала мало сличности са моделом полиције у заједници, који постоји данас. Нарочито, организациона структура и менаџерска филозофија која је пратила успостављање најранијих и, касније, традиционалних полицијских организација, нису биле примерене консултацијама са заједницом, већ су пре биле у складу са парамилитаризмом. Парамилитарни печат био је чврсто утиснут на Пилову полицију што се огледа у чињеници:

- 1) да је Пил утврдио да "полиција мора да буде стабилна, ефикасна и организована попут војске";
- 2) да практично и није било другог модела осим војног, који би могао да се следи; и
- 3) постојала је свесна одлука да инаугурациони лидер Метрополитен полиције треба да буде особа из војске.

Аутори првог приручника са инструкцијама прилагодили су текст из приручника Ирске полиције (Irish Constabulary Police) из 1803. године под насловом Војна обука и Морална обука

Како се полиција развијала, већина полицијских организација је била склона да задржи парамилитаризам и пратећи режим управљања, командовања и контроле. Иако би веома мали број полиција у развијеном свету данас прихватио чисто војни модел, он је још увек у основи многих од њих. Прелазак са традиционалног реактивног, ка акцији усмереног стила обављања полицијских послова на услужно оријентисани модел полиције у заједници до кога је дошло у 1980. је вероватно био најзначајнија позитивна промена у полицијској филозофији. Увођење полиције у заједници уследило је као последица ограничености традиционалног полицијског модела који је био претежно реактиван у односу на контролу криминала; скоро искључиво се ослањао на хапшења као средство смањења криминала и контроле нереда; био неспособан да развије и одржи блиске радне релације са заједницом у контроли криминала; и користио ограничене и неуспешне методе бирократске контроле. Ефикасност традиционалног полицијског модела са примарним нагласком на борбу против криминала доведена је у питање, пошто је водила ка све већем ограничењу интеракција полиције и јавности, замени људског фактора технологијом и учинила полицију чисто реактивном.

Као што је Мур (Moore) указао (позивајући се на рад Sparrow, Moore & Kennedy), полиција у заједници је увела значајне промене у традиционалну полицију, укључујући нагласак на превенцију криминала, креативно решавање проблема, значај корисника полицијских услуга и расположивости и разумевања за потребе заједнице, изградњу јачих веза са локалним заједницама, и омогућавање полицијцима на улици да иницирају решавање проблема заједнице.

Док аутори указују на недостатак конзистентне дефиниције појма полиције у заједници (Eck & Spelman, 1987; Rosenbaum, 1988; Skolnick and Bayley, 1988; Oliver & Bartgis, 1988; Goldstein, 1990; Bennett, 1994; Moore, 1994; Rosenbaum & Lurigio, 1994; Corder, 1995; Seagrave, 1996), полиција у заједници

## БЕЗБЕДНОСТ

---

има одређене уобичајене елементе, који укључују превенцију криминала утврђену у сарадњи са заједницом, преоријентацију патролних активности, већу одговорност пред локалним заједницама, децентрализацију управљања (Skolnick & Bayley, 1988; Bayley, 1994). Међутим, док ове активности могу бити одређене као елементи полиције у заједници, још увек није јасно да ли је свака од њих неопходна да би се успоставила полиција у заједници. На пример, будући да се полиција у заједници може успешно спроводити и од полиције која је претежно централизована, наведене компоненте нису нужно дефиниторни елементи, већ пре елементи који имају тенденцију да буду присутни у полицији у заједници (Moir & Eijkman, 1992, Weatheritt 1983, 1987, 1988) у њеној концептуализацији полиције у заједници исту посматра на три нивоа:

(1) прагматични ниво на коме је полиција у заједници прихватање сета тактика које имају основ у заједници, као што су пешачке полицијске патроле и суседска стража (Neighbourhood Watch).

(2) идеалистички ниво где се полиција у заједници односи на промовисање бољих односа полиције и јавности и бољег имиџа полиције; и

(3) идеолошки ниво који укључује промену полицијског етоса у смислу наглашавања услужне оријентације, флексибилности, одговорност корисницима, нагодба, консултације и преговарање.

Moir & Eijkman (1992) говоре о полицији у заједници као о "стратегији" прихваћеној од стране полицијске организације, која јој омогућава да постигне циљеве полиције у либералном демократском друштву, кроз успешно ангажовање јавности, односно различитих заједница које треба да предузимају активности у складу са законом, са или у име полиције, које су организоване на такав начин да омогућавају максимално постизање наведених циљева.

Истрживачи и коментатори су указали да полицијске организације које су прихватиле полицију у заједници говоре о њој као о темељу за сарадничко партнерство између заједнице и полиције, ангазоване у процесу идентификовања и решавања проблема криминала и нереда. (Rosenbaum, 1988; Goldstein, 1990; Bayley, 1994; Sherman *et al*, 1998). Да би концепт полиције у заједници био делотворан полиција мора да прихвати и подржи идеју да заједница има улогу у ономе што би се од стране појединих полицајаца могло посматрати као искључиво полицијски домен. (Reisig & Giacomazzi, 1988) и да мора постојати смислом испуњена укљученост полицајаца. (Moore, 1994; Reisig & Giacomazzi, 1998). Oliver и Bartis (1988) утврдили су да полицајци имају способност да игноришу, заобилазе или саботирају жеље и очекивања заједнице. Ставови јавности према полицији ће такође бити од одлучујућег утицаја на успех полиције у заједници. Непријатељска или заплашена заједница, на пример, биће невољна да сарађује са полицијом (Reisig & Giacomazzi, 1998).

Иако начела полиције у заједници изгледају, у социјалном смислу, високо рационална и демократска, прелазак са традиционалног полицијског модела захтева суштинску промену полицијске културе. Ако, као што сам у уводу

сугерисао, притисци који сада постоје налажу повратак традиционалном полицијском стилу, које су културне црте традиционалног начина обављања полицијских послова и како и у којој мери су оне у супротности са цртама карактеристичним за полицију у заједници?

**Полицијска професионална супкултура - одступање ка традиционалном/парамилитарном обављању полицијских послова?**

Полицијска организација је обично бројна, политички утицајна, физички моћна, углавном наоружана и сваки полицајац има широка овлашћења и дискрециону власт (Brooks, 1989; Goldsmith, 1990). Поседовање ове дискреционе власти, идеологије, вредности, принципа и предубеђења, која генерално има полиција и које последично одређују укупну културу, је од кључног значаја за позицију коју полиција заузима у друштву (Goldsmith, 1990). За разлику од већине других занимања, дискрециона оцена у полицији је најјача на најнижем нивоу организације и док су одлуке о хапшењу отворене за процењивање, надзор над одлукама да се не хапси практично не постоји. Важно је нагласити да *већина* полицијских одлука укључује акције које нису хапшење, и да су стога, у великој мери изван надзора или контроле.

Професионална супкултура односи се на припаднике организације и кад је реч о полицији, била је предмет изучавања многих теоретичара, од којих су најзначајнији: Skolnick (1966, 1985) и Manning (1977) у САД; Cain (1973) и Reiner (1992) у Британији; и Chan (1996, 1997, 1999) и Prenzler (1997) у Аустралији. Chan (1997) указује да концепт полицијске културе оригинално извире из етнографских студија полицијског рада, који је покривен слојем неформалних норми и вредности у оквиру занимања, које функционишу испод наизглед ригидне хијерархијске структуре полицијских организација (Cain, 1973; Manning, 1977; Holdaway, 1983).

Иако је концепт полицијске културе непрецизно одређен, истраживање Chana (1977) односило се на професионалну полицијску културу у терминима који су описни пре него објашњавајући. На пример, пажња је обрађена на специјалан језик и идеологију која олакшава сређивање свакодневних искустава полицајца, дељење стандарда који се односе на значај кључних аспеката њиховог рада, присутне предрасуде, моделе уличног понашања и етикеције, одређене обичаје и ритуале који наговештавају како се чланови односе не само једни према другима, већ и према онима изван (Manning, 1977); развијена препознатљива и јасна правила, перцепције обичаја, и интерпретације онога што виде, заједно са консеквентним моралним проценама (Skolnick & Fyfe, 1993); и прихваћеном праксом, правилима и принципима понашања који се ситуационо примењују (Reiner, 1992). Skolnick (1966) помиње "радну личност" ('working personality') полицајца, а Reiner (1992) изједначује полицијску културу са вредностима, нормама и правилима заната који управљају полицијским понашањем.

"Радна личност полицајца" о којој говори Skolnick (1966) је повезана са полицијским задацима и карактеришу је сумњичавост, унутрашња солидарност, со-



## БЕЗБЕДНОСТ

---

цијална изолација и конзервативизам. Слични су налази у каснијем истраживању Reinea (1992) по коме карактеристике полицијске професионалне културе укључују: осећај мисије у вези полицијског посла; оријентисаност на акцију; цинизам или песимистичку перспективу из које се посматра социјално окружење; став константе сумњичавости; изолован социјални живот уједињен са снажним кодексом солидарности са другим полицајцима; јасно разликовање јавности на проблематичну и респектабилну, и конзервативна политичка и морална позиција; мачистички гледиште које дозвољава сексизам, препуштање алкохолу и сексу; предрасуде према етничким мањинама; прагматичан поглед на полицијски посао који обесхрабрује иновације и експериментисање; и "кодекс ћутања" (што у различитом степену прихватају и подржавају Goldstein, 1976; Fitzgerald, 1989; Goldsmith, 1990; Skolnick and Fyfe, 1993; Skolnick, 1966; Wood, 1997; Chan, 1999).

Упркос томе што су поновљене студије показивале да највећи део полицијског посла укључује ситуације које се не односе на криминал, постоји склоност полицајаца да буду окренути ка акцији радије него обезбеђивању услуга (Mastrofiski, 1981; Skolnick, 1985; Reiner, 1992, 1994; Feltes, 1994; Waddington, 1999). Rubin (1974) је приметио да се полиција бавила одржавањем реда, али да је била преокупирана борбом против криминала, а још новији налази потврђују да полицајци још увек преферирају оне послове који за резултат имају хапшење, него оне који се завршавају неформалним решавањем проблема (Scott, 1988). У складу с тим, неке владе тежиште стављају на број хапшења као индикатор полицијских перформанси, будући да је квантитативне циљеве лако дефинисати и да они представљају примеренији одговор на политичке захтеве (Redshaw & Sanders, 1995).

Најзанимљивији аспект ових општих налаза који се односе на полицијску културу је тај да када се они сумирају, испада да су директно супротни идеалним особинама полицајца у концепту полиције у заједници које укључују: искрену веру у консултације са заједницом и решавање проблема; креативност и иновације; слободу да се примењује дискрециона власт на најнижим нивоима обављања полицијских послова; и изванредне комуникационе вештине у циљу развијања осећања блискости са заједницом, и, заузврат, задобијања поверења и поштовања (Murray, 2002). Оно што, међутим, и данас остаје проблематично у истраживању полицијске супкултуре је степен до кога су полицијске снаге/службе заиста биле спремне да своју професионалну културу преусмере са традиционалног модела ка моделу полиције у заједници.

### Супкултура и њено прилагођавање полицијским стиловима

Традиционални полицијски стил веома наглашава парамилитаризам и примарно се фокусира на борбу против криминала. Он није применљив у концепту полиције у заједници који захтева преношење овлашћења, мало ослањање на директиве одозго и наглашава решавање проблема. Многе полицијске снаге/службе су успешно управљале овом врстом културне транзиције од оријентације усмерене на акцију ка оријентацији усмереној на услуге (сер-

висној) која прати прелазак са традиционалног на модел полиције у заједници. Међутим, како Рајнер и други објашњавају (што је већ описано) професионална полицијска субкултура има веома јаке црте оријентисаности ка акцији и као последица тога просечни полицијски службеник радије се фокусира на борбу против криминала него на решавање проблема. Преовлађујућа тензија постаје значајна у светлу спољашњих притисака, као што су борба против тероризма са којом се морају носити досносиоци политичких одлука. У тексту који следи дискутујем о овоме, али у првом кораку у Табели 1 илуструјем транзицију од традиционалног полицијског стила ка полицији у заједници и подвлачим културне разлике које прате оба модела.

Табела 1

<u>ТРАДИЦИОНАЛНО ПОЛИЦИРАЊЕ &amp; ВЕЗЕ СА ПАРАМИЛИТАРИЗМОМ<sup>3</sup></u>	<u>САВРЕМЕНА ПОЛИЦИЈА У ЗАЈЕДНИЦИ</u>	<u>СУБКУЛТУРЕ - СУПРОТСТАВЉАЊЕ &amp; ПОРЕЂЕЊЕ</u>
<p><b>Полицирање<sup>4</sup> као занат</b></p> <p>Традиционално полицирање се сматрало занатом који се најбоље учи радећи. Претпостављало се да је најбоља обука између самих практичара. 'Спољашња' помоћ нити је тражена нити је цењена. Полиција ради према правилима службе и директивама.</p>	<p><b>Полицирање као професија</b></p> <p>Постоји свесно настојање да полицирање буде прихваћено као 'професија'. Професија се различито схвата, али увек укључује развијање скупа посебних знања, више или високо образовање, строги етички кодекс, и обављање послова које је пре у складу са вредностима него са правилима.</p>	<p><b>Култура која се развија у обављању посла</b></p> <p>Док се култура изграђује кроз лидерство у организацији и иницијативе за промене, на субкултуру најзначајније утичу колеге на радном месту. У традиционалном полицирању постоји јак ослонац на status quo и учење од искуснијих полицајаца. Култура "клуба" и изолације у традиционалном моделу преовлађује. У савременом моделу полиције у заједници развија се "отворена" култура која се у великој мери ослања на очекивања заједнице.</p>

<sup>3</sup> У набрајању карактеристика традиционалног модела обављања полицијских послова и његовог ослањања на парамилитаризам претежно сам се ослањао на оне које је утврдио Auten, J. H. (1981) The paramilitary model of police and police professionalism, *Police Studies*, Vol. 4, No. 2, Summer.

<sup>4</sup> За енглески термин *policing* који је заправо веома тешко прецизно и јасно превести на српски, а који у ширем смислу означава обављање послова који се односе на обезбеђивање поштовања норми у заједници, а у ужем смислу обављање полицијских послова, у даљем тексту ћемо, свесни могућих примедби, употребљавати, пре свега због економичности језика, реч полицирање.

## БЕЗБЕДНОСТ

Парамилитарни менаџерски стил	Демократски менаџерски стил	Култура проширења или смањења овлашћења
<p>Полицирање је у својим почецима тражило структуре и менаџерске стилове који су биле потпуно изведени из војних, или су се бар заснивале на њиховим принципима. Оно што је контроверзно је у којој мери је то подесно данас. Полицијска организација која се структурира дуж парамилитарних линија ће имати све или већину следећих карактеристика:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ригидни односи субординације дефинисани рангом;</li> <li>• контрола се спроводи издавањем команди и директива или општим наредбама;</li> <li>• јасно разграничене линије комуникације и овлашћења;</li> <li>• комуникације су примарно вертикалне одозго на доле;</li> <li>• иницијатива се нити тражи нити охрабрује; и</li> <li>• тенденција ка "миони" подели између менаџмента и осталих</li> </ul>	<p>Милитарни модел свакако има своје место када управљање и контрола ситуације то захтевају. Међутим ове ситуације су релативно ретке и систем менаџмента који допушта допринос свих рангова томе да се посао обави показује се успешнији. Стога се сугеришу конвенционални менаџерски стилови из приватног сектора као што је изградња тимова и демократско доношење одлука могу унапредити квалитет полицирања.</p>	<p>Са парамилитаризмом иде култура која се стриктно ослања на овлашћења заснована на чину (рангу), очекиваном беспоговорном извршавању наређења претпостављених старешина и једносмерној комуникацији. Парламентарна култура претпоставља да подређенима треба рећи шта да раде, да чин одлучује која је одлука права и да они који су ниже у хијерархији имају мало тога да понуде. Са демократским стилем руковођења ствара се култура која овлашћује и полицајце са нижим ранговима да доносе одлуке. Овим се гради култура која охрабрује иницијативност и консултације. Удаљавање од система дисциплине заснованог на кажњавању уклања склоност ка неискрености и омогућава здравију атмосферу и давање доприноса у доношењу одлука. Чин, иако важан у ретким приликама када су команда и контрола неопходни, мање је важан од вештина и личног кредибилитета.</p>

ИЗ СТРАНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

<p><b>Ауторитарни приступ полицирању</b></p>	<p><b>Приступ полицирању усмерен на решавање проблема</b></p>	<p><b>Ослањање културе на филозофију</b></p>
<p>Традиционално је постојао акценат на стриктној примени закона уз мало бриге о узроцима криминала. Дискреција у гоњењу криминала је била ограничена, превенција је била мање важна, а јавност није обавештавана о политици полиције.</p>	<p>Овде је нагласак на разумевању оног што доприноси криминалу и свесно се удружује са заједницом да би се утврдило како је могућа превенција. Од полиције се захтева да прихвати партнерство са заједницом и да заједници да могућност да допринесе укупној безбедности. Отклон од ауторитаризма ка овом стилу консултовања са заједницом представља значајну преломну тачку у полицијској култури.</p>	<p>Истраживања традиционалне културе указују на тенденције ка ауторитаризму, одбранаштву, цинизму и окренутости акцији што све заједно води удаљавању од заједнице. Многа од ових истраживања су данас застарела, мада нису оборена. Следствено, постоји тенденција да се професионална полицијска субкултура опише генерализовано у наведеним терминима. Дубина и степен у коме су се полицијске организације окренуле од ауторитарне ка култури усмереној решавању проблема варира од једне до друге организације.</p>

## БЕЗБЕДНОСТ

Нефлексибилна структура	Флексибилна структура	Од ригидне ка адаптивној култури
<p>У традиционалном моделу постојала је</p> <p>I) централизована структура са штабом као извором наређења, правила и прописа;</p> <p>II) стандардизација и једнообразност;</p> <p>III) мерење перформанси засновано на квантитативним критеријумима као што је број хапшења;</p> <p>IV) постојала је прекомерна специјализација; и</p> <p>V) услед уског дефинисања дужности позорника он поступа у складу са претходно утврђеним правилима и праксом уз ограничену могућност да се посвете жалбама</p> <p>Последица је мањак флексибилности у суочавању са проблемима и ситуацијама које нису покривене постојећим директивама и општим наредбама или политиком и процедурама.</p>	<p>У преласку на полицију у заједници суштинске промене су</p> <p>I) децентрализована структура са циљем да полицију приближи заједници, штаб представља извор подршке, усмеравања, норми и вредности;</p> <p>II) флексибилност се охрабрује и подржава;</p> <p>III) мерење перформанси се заснива не само на квантитативним, већ и на квалитативним критеријумима као што су постизање циљева заједнице и решавање проблема;</p> <p>IV) преокрет од специјализације ка равнотежи између ширине и специјализације и</p> <p>V) позорник постаје стручњак опште праксе одговоран за разматрање жалби, решавање проблема, анимирање заједнице за активности, превенцију криминала и прелиминарне криминалистичке истраге.</p> <p>Дискрециона овлашћења позорника се признају и развијају.</p>	<p>У традиционалном полицирању полицајци су обучени да раде сагласно етаблираним правилима и процедурама.</p> <p>Ради се о култури дисциплинованог извршавања директних наређења са схватањем да ауторитет заснован на рангу обезбеђује остваривање циљева, ефикасност и ефективност.</p> <p>Међутим, истраживања показују да полицајци у овом парамилитарном моделу формално поштују наређења, али практично заобилазе правила да би постигле циљеве.</p> <p>Са флексибилнијом структуром развија се култура која је погоднија за схватање да не постоји само једно решење за случајеве/проблеме и да је вероватно да људи на терену могу да нађу најпрактичнија решења.</p> <p>На оперативном нивоу полицајци стичу самопоуздање да се боре са проблемима заједнице.</p>

<p><b>Култура кривице</b></p> <p>На парамилитарни стил полицирања ослања се и претпоставка да ће полицајци неизбежно починити грешку и да због тога треба да буду кажњени. Овај тип полицијског дисциплинског система је заснован на систему војног (преког) суда и када се стриктно примењује води искључиво казним мерама.</p>	<p><b>Култура учења</b></p> <p>Препознају се инхерентне слабости традиционалног полицијског дисциплинског система. Њиме се не исправља корен, тј. узрок грешке и он води претераним реакцијама и за мање озбиљне прекршаје. Култура учења ово препознаје и третира мање и разумљиве прекршаје као нешто што захтева исправљање, а не кажњавање. Полицијске снаге/службе које прихватају овај приступ пребацују овај део одговорности на одељење задужено за људске ресурсе.</p>	<p><b>Од институционалне ка персоналној дисциплини</b></p> <p>У традиционалном моделу претња прогоном чак и због мањих прекршаја не охрабрује искреност и може озбиљно да застрашује. У оваквом дисциплинском процесу полицајци ретко признају прекршаје и доживљавају га као непропорционално строг. Развијају се карактеристике "миони" (управа) субкултуре што има драматичан ефекат на продуктивност. У учећој култури се књига са правилима ставља у страну и од полицајаца се очекује да примењују вредности и стандарде. Мањи прекршаји се третирају као исправљиве грешке. Оне нису прилике за казнене акције већ за развој. Културна последица је прелазак од институционалне ка персоналној дисциплини.</p>
--	---	---

## БЕЗБЕДНОСТ

<p><b>Нагласак на физичким атрибутима</b></p> <p>Традиционално је постојала претпоставка да је физичка снага и спремност предуслов да се буде полицајац. Зато су до недавно (зависно од земље) жене биле практично искључене из полиције. Инсистирање на строгим и погрешно заснованим стандардима елиминисали су велике сегменте популације. Нагласак у обуци је био на спремности и телесној снази.</p>	<p><b>Нагласак на интелекту</b></p> <p>Прогресивне полицијске снаге/службе схватају да су кључне вештине полиције у модерном друштву интелект и добре интерперсоналне вештине. Студије показују да је велика телесна снага неопходна у релативно малом броју случајева, а да у случају када постоје интелектуалне способности и комуникационе вештине вероватноћа настанка конфликта опада.</p>	<p><b>Од културе снаге ка култури ума</b></p> <p>Рана традиционална полицијска култура инсистирала је на физички јаким мушкарцима да обаве оно што се сматрало физички тешким послом. Овим су искључени многи мушкарци и све жене. Истраживачи су утврдили мачо субкултуру у овом моделу. Савременији модел полиције у заједници инсистира на мушкарцу или жени који су паметни, добри комуникатори, осетљиви за очекивања заједнице и који искрено верују у саветовање са заједницом у циљу решавања проблема.</p>
<p><b>Изолација и дефанзивност</b></p> <p>Традиционално полиција је тврдила да је једино она та која нешто зна о полицирању. "Аутсајдери", а ово обично укључује и истраживаче и медије који критикују полицију или коментаришу њен рад, третирани су као непожељни наметљивци. На јавним семинарима коментари полиције били су дефанзивни или ускогрудни.</p>	<p><b>Отвореност и консултације</b></p> <p>У прогресивним полицијским снагама/службама појединачни полицајци се охрабрују да дају допринос јавним дебатама везаним за кривично правосуђе. Када су њихови доприноси аргументовани добијају ширу димензију. У савременом полицирању полицијски комесари/шефови у доношењу одлука ослањају се на резултате истраживања и поздрављају објективне и непристрасне спољашње увиде.</p>	<p><b>Ка транспарентности</b></p> <p>Са традиционалним полицирањем ишла је дефанзивна култура-тенденција ка професионалној тајности. Другим речима култура је веровала да она најбоље зна како треба обављати полицијске послове и опирала се "уплитању" споља. Инхерентно полицији у заједници је схватање да је полиција део заједнице и пожељна култура је она која препознаје и изграђује модел који јавности омогућава да зна како и зашто полиција ради онако како ради.</p>

У преласку од традиционалног ка моделу полиције у заједници догађа се велика транзиција у смислу управљања и у смислу културе. Јасно је да карактеристике традиционалног полицирања нису погодне за полицију у заједници. Модел полиције у заједници има смисла у својим настојањима да испуни очекивања заједнице и горња табела, по мом мишљењу, осветљава неспособност традиционалног модела у испуњавању ових очекивања. Како се "свет променио" након 11. септембра поставља се питање да ли видљиви преокрет у профилу полиције који је запажен у неким земљама представља повратак на парамилитаризам традиционалног полицијског модела, или се ради само о промени приоритета?

### **Претња тероризма и њен утицај на полицију у заједници**

Пре 11. септембра многе земље развијеног света прихватиле су *laissez faire* приступ националној безбедности. Терористички напад у Сједињеним Државама на домаћем тлу може довести до драматичног краја самозадовољства и приоритет домаћих служби безбедности може постати лов на терористе не само у Сједињеним Државама већ и у већини земаља. Ово захтева поновно стратешко промишљање о томе како војне и цивилне службе треба реконфигурисати да одговоре овом новом изазову. Одбрамбене снаге су у фокусу преиспитивања, а јавно полицирање ће такође имати повећане одговорности. У многим земљама промене су биле драматичне и очигледно су се више одражавале на поштравање постојеће праксе. De Guzman (2002), на пример описује реакцију у САД као "фортификацију" земље. За просечног посматрача полицирање широм света постало је видљиво другачије. Није реч само о томе да је полиција била видљивија, као да је има више, већ се ради и о агресивнијем стилу поступања које неки карактеришу као корак ка парамилитаризму. У Аустралији, на пример, један коментатор је приметио "Може се опростити некоме ко помисли да је нека врста фашистичке хунте срушила... владу у стилу јужноамеричких државних удара" (*Daily Telegraph*, 14/08/03).

Још пре 11. септембра неки писци су већ изразили забринутост због преокрета у полицирању у правцу парамилитаризма. Weber (1999), упућујући на Сједињене Државе, на пример, изражава забринутост због "ширења културе парамилитаризма међу америчким полицијским агенцијама и локалним полицијцима\_ који све више имитирају војничку тактику ратних борби". McCulloch (2001) такође пре 11. септембра сматра да је терористичка претња у Аустралији искоришћена као оправдање за значајне промене у улози полиције и њено окретање парамилитаризму. По овим писцима цивилно-војна одвојеност се слама и линије које су традиционално одвајале мисију војске од полиције постају очигледно замагљене. Штавише како тврди Weber-ова (1999), "Док [то] може звучати пожељно полицијцима, ефекти [полицијског] професионализма су, у многим аспектима, били негативни. Током последњег века полицијска одељења су еволуирала у све централизоване, ауторитарније, аутономније и милитаризоване бирократске организације што је водило њиховој изолацији од грађана". Ако је Веберова у праву, оно што она описује је или преокрет од полиције у заједници назад ка традиционалном моделу, или те полиције нису ни биле извршиле транзицију од традиционалног модела. Треба запамтити да је она овај коментар дала пре 11. септембра.



## БЕЗБЕДНОСТ

Мене узнемирава да после 11. септембра изгледа да постоји схватање да полиција у заједници и сви њени добри принципи бивају поткопани повратком на традиционални модел полицирања, што се оправдава потребом супротстављања тероризму.

Како се суочавамо са "ратом против тероризма" уместо удаљавања од концепта полиције у заједници полицијски комесари/шефови би требало да се удубе у његове квалитете и посебно уоче како ову полицијску филозофију могу искористити као своју предност. Напустити га или га ограничити било би не само контрапродуктивно, већ би то поништило сав напорни рад током деценија, који је утицао на данас постојећи висок степен прихватања полиције у друштву. Следи стога да ја не могу да прихватим коментаре као што су они de Guzman (2002) који верује да се, "[у] контексту рата против тероризма неки принципи полиције у заједници показују као неконзистентни са имплементацијом ових нових полицијских улога." Он наставља, "Догађаји од 11. септембра угрозили су корист, као и саму даљу егзистенцију неких идеала полиције у заједници на неколико основа [које он набраја ]." Иако он признаје да полиција у заједници "вероватно не би требало да буде напуштена" примерено је испитати четири тачке за које он указује да подржавају чињеницу да полиција у заједници у свом садашњем облику не би била способна да испуни захтеве који се постављају услед претње тероризма. У табели 2 која следи поставио сам те тезе и супротне аргументе који карактеристике модела полиције у заједници показују као примерене у полицијском супротстављању терористичкој претњи.

Табела 2

<b>Тероризам и угрожена корист од полиције у заједници<sup>5</sup></b>	<b>Тероризам и ефективност полиције у заједници</b>
1. Полиција у заједници укључује освајање срца и ума заједнице. Оваква оријентација и филозофски идеал неће бити ефективни против терора [примедба је дата према 'експерту за тероризам' који тврди да се са терористима не може расправљати, јер они нису заинтересовани за дијалог или дискусију]. Стога је за полицију узалудно да настави да тежи да освоји умове и срца, бар кад је терористичка претња у питању. Патроле треба да буду свесне да не треба да застрашују већ да откривају и спречавају извршавање насилног терористичког акта.	1. Партнерство полиције и заједнице функционише најбоље кад је тако структурирано да се подстиче и охрабрује дељење информација из свих делова заједнице. Ово (нарочито) укључује групе које нису вољне да помажу полицији. Зато је de Guzman тврдњом да је овај фундаментали аспект полиције у заједници "узалудан" веома изненађујући. У цивилизованом друштву огромна већина која чини сваку заједницу поштује закон. Искључити их или изоловати из полиције у заједници не значи само занемаривање грађанске дужности, већ и игнорисање најважнијег извора информација. Паметнија иницијатива би била поновно грађење поверења са арапским/исламским заједницама, не са празним обећањима, већ у смислу заштите њих и њихових суседа, радних места и храмова. (Lyons, 2002).

<sup>5</sup> Као што је указао Melchor C. de Guzman (2002) The changing roles and strategies of the police in time of terror, *ACJS Today*, September/October, pp 8-13.

ИЗ СТРАНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

<p>2. Главна претпоставка полиције у заједници је да ће заједница бити кооперативна и да односи полиције и заједнице треба да се заснивају на поверењу. Рат и стратегије против терора негирају ове претпоставке пошто свака контратерористичка мера угрожава постојање поверења између полиције и јавности. Полиција не треба да верује никоме. Терористи константно користе обмане и ако полиција указује поверење "скривеном" терористи то има катастрофалне ефекте на њену способност да открије и ухапси потенцијалне прекршиоце закона.</p>	<p>2. Успешан рат против тероризма зависи од информација. Из искуства знамо да терористи успешно заузимају позиције у традиционалној заједници, тако да односи полиције и заједнице, који су засновани на међусобном поверњу могу помоћи њиховом идентификовању. Нешто формалнији односи полиције и заједнице, инсистирају на извештајима о актуелним кршењима закона, а добри односи полиције и заједнице подстичу давање информација о "нечему што је мало необично". Предуслов је међусобно поверење и поштовање.</p>
<p>3. Полиција у заједници је партнерство у коме обе стране треба да постигну сагласност о стратегијама превенције криминала и полицијским операцијама. У овом партнерству полиција мора да заједници открије своје стратегије. Ако полиција задржи дозу резерве заједница ће то осетити и поверење ће нестати, а са њим и партнерство.</p>	<p>3. Став да полиција најбоље зна шта је најбоље за заједницу је арогантан и враћа полицију године уназад. То је регресивно и у нескладу са очекивањем заједнице. Заједница има права да да допринос у начину борбе против кршења закона, јавног реда и <i>тероризма</i>. Базична претпоставка полиције у заједници је да је полиција део заједнице (као грађани) и да треба да постоји сарадња у вези начина решавања криминала/тероризма и других проблема. У постојећем партнерству заједница није никада очекивала да полиција открије поверљиве информације о осумњиченима, или да даје специфичне тактичке информације о својим истрагама или операцијама. Дакле нема ничег новог са настанком терористичке претње. Допринос који полиција у заједници може дати у овој области је веома позитиван. У смислу превенције он може омогућити да се заједница фокусира на значај уочавања знакова раног упозорења, у складу са схватањем да је то у интересу свих. Заједница треба да слободно даје информације без обзира на то што има само слабо уверење о томе да су оне повезане са тероризмом.</p>

## БЕЗБЕДНОСТ

<p>4. У моделу полиције у заједници промовише се локално (парохијално) полицирање, али рат против тероризма захтева ширу сарадњу у обављању полицијских послова. Сарадња не треба да постоји само између одељења, већ укључује и одељења других државних органа на локалном нивоу, федералне или државне агенције. У рату против тероризма ширина планирања примерена је противнику. Стога, напори да се успоставе комуникација и сарадња између полицијских одељења морају бити константни.</p>	<p>4. Полиција у заједници није парохијална. Полиција у заједници, када функционише на одговарајући начин, је мултидисциплинарна, засновна на схватању да полиција сама ретко има одговор на све проблеме заједнице. Полиција у заједници, стога, користи широк, пре него узак (парохијални) приступ. Полиција стално ради са специјалистима на локалном и националном нивоу. У контексту терористичке претње постоји простор да се мрежа различитих агенција прошири.</p>
--	--

Узете црту по црту, карактеристике полиције у заједници су много погодније за спречавање тероризма него традиционални модел, при чему је најзначајније (кључно) партнерство са заједницом. У супротстављању терористичкој претњи полицијски комесари/шефови би морали да схвате да је проширење модела полиције у заједници од веће вредности неголи његово ограничавање.

## ЗАКЉУЧАК

Традиционални модел полицирања ослањао се на парамилитаризам за који је био карактеристичан ауторитет заснован на рангу, командовање и контрола. Организациона структура је била хијерархијска и нефлексибилна, што је отежавало прилагођавање изазовима из окружења које се брзо мења. У овом моделу полицирање је било претежно реактивно и неспособно да развије и одржи блиске радне односе са заједницом у контроли криминалитета. Транзиција ка полицији у заједници је била освежење и за полицију и за заједницу у смислу демократије и ефикасности, будући да полиција није више имала монопол да одређује шта је најбоље за остатак заједнице и није више ослоњена на чисту примену прописа и хапшење као примарна оруђа. Концепт полиције у заједници је био битно сензибилнији, пошто је концентрисан на превенцију криминалитета кроз сарадњу.

Ова транзиција ка полицији у заједници није била лака за већину полицијских снага/сервиса пошто је преовлађујућа субкултура полиције показивала јасну преференцију ка оријентацији усмереној на акцију и мањак интереса за "меко" полицирање са којим се модел полиције у заједници идентификује. Чак и за оне снаге/сервисе које су успешно извеле транзицију вероватно је да тензија у оквиру субкултуре још увек постоји и да би акције или сугестије за повратак на традиционални парамилитарни стил наишле на значајну подршку унутар оперативног полицијског састава.

Сигурно је да се свет променио после 11. септембра, али нема потребе да се прави отклон од полиције у заједници као доминантне филозофије. Јасно је да треба да дође до померања акцента ка моделу полицирања, који се фокусира на националну безбедност. Међутим, претпоставка да је парамилитарни модел за ово најприкладнији, представља веома погрешну процену. Враћање на традиционални модел полицирања ће поништити деценије великог рада, којим је модел полиције у заједници постављен као пример јавне службе у цивилном и демократском друштву.

Коришћење принципа полиције у заједници је много осетљивији и ефективнији начин у борби против тероризма. Опште је прихваћено да се полиција не може сама борити против општег криминала и да се мора ослонити на заједницу. Исти принцип се примењује и на супротстављање тероризму. Много је вероватније да ће односи полиције и заједнице који су изграђени на поверењу и узајамном поштовању резултирати раним упозорењима у вези терористичких аката. Уместо удаљавања полиције од концепта полиције у заједници овај концепт би требало ојачати особито у светлу субкултурних црта оперативних полицијских снага, које указују на преференције усмерене ка акцији. Посвећеност полицијских комесара/шефова током година да би се остварила неопходна транзиција и постигла ова културна промена се не сме заборавити. Штавише, док прекомпонују своје полицијске стратегије да би се супротставили терористичкој претњи, они морају бити упозорени на то да је вероватно да ће полицијски оперативци можда преферирати скретање ка стилу полицирања који је окренут акцији, карактеристичним за парамилитаризам. У својој журби да поново добију поверење јавности и политичари ће можда такође преферирати овај модел. Оно чему се мора супротставити је искушење да се врати на методе полицирања који игноришу основне и етички засноване принципе полиције у заједници.

РЕФЕРЕНЦЕ И БИБЛИОГРАФИЈА:

1. Auten, J. H. (1981) The Paramilitary model of police and police professionalism, *Police Studies*, Vol. 4, No. 2, Summer.
2. Bayley, D. H. (1994) *Police for the future*, Oxford Press, New York.
3. Bayley, D. H. (1999) Capacity-building in law enforcement, *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, No. 123, Australian Institute of Criminology.
4. Bayley, D. H. & Shearing, C. D. (1996) The future of policing, *Law and Society Review*, Vol. 30 No. 3, pp 585-606.
5. Bennett, T. (1994) Recent developments in community policing, in Stephens, M. & Becker, S. (Eds) *Police Force, Police Service*, London: MacMillan, pp, 107-130.
6. Bradley, D. (1992) Escaping Plato's cave: the possible future of police education, in Moir, P. & Eijkman, H. (Eds) *Policing Australia: old issues new perspectives*, The Macmillan Company of Australia, Pty. Ltd., Melbourne.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

7. Bradley, D. (1996) Policing, in K. Hazelhurst (Ed) *Crime and justice: an Australian textbook in criminology*, Law Book Company, Sydney.
8. Brereten, D. (2000) Policing and crime prevention: improving the product, in Chappell, D. & Wilson, P. (Eds) *Crime and the criminal justice system in Australia: 2000 and beyond*, Butterworths, Sydney.
9. Brooks, L. W. (1989) Police discretionary behaviour: a study of style, in R.G. Dunham & G. P. Alpert (Eds) *Critical issues in policing: contemporary readings*, Waveland Press, Prospect Heights, Illinois.
10. Cain, M. (1973) *Society and the policeman's role*, London: Routledge and Kegan Paul.
11. Carter, D. L. Community Policing and Politics, (<http://www.ssc.msu.edu/~cj/cp/ccpolit.html>)
12. Chan, J. (1996) Changing police culture, *British Journal of Criminology*, Vol 36.
13. Chan, J. (1997) *Changing police culture: policing in a multi-cultural society*, Cambridge University Press, Cambridge.
14. Chan, J. (1999) Police culture, in Dixon, D. (Ed) *A culture of corruption*, Hawkins Press, Sydney, pp 98-137.
15. Cordner, G. W. (1995) Community policing: elements and effects, in Alpert G. P. & Piquero, A. (Eds) *Community policing: contemporary readings*, Waveland Press, Prospect Heights, Illinois.
16. *Daily Telegraph (Sydney)* 14/08/2002.
17. De Guzman, M. C. (2002) The changing roles and strategies of the police in time of terror, *ACJS Today*, September/October, pp. 8-13.
18. Densten, I. L. (1999) Senior Australian law enforcement leadership under examination, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 22 No. 1, pp 45-57.
19. Eck, J. E. & Rosenbaum, D. (1994) The new police order: effectiveness, equity and efficiency in community policing, in Rosenbaum, D. (Ed) *The challenge of community policing: testing the promise*, Thousand Oakes, CA, pp 3-23.
20. Eck, J. E. & Spelman, W. (1987) Problem solving: problem oriented policing in Newport News, Washington, DC, *Police Executive Research Forum*, XVI.
21. Feltes, T. (1994) New philosophies in policing, *Police Studies*, Vol. XVII, No. 2, pp 29-48.
22. Fielding, N. G. (1994) Cop canteen culture, in Newburn. T. & Stanko, E. (Eds) *Just boys doing business: men, masculinity and crime*, Routledge, London.
23. Fielding, N. G. (1995) *Community policing*, Clarendon, Oxford.
24. Fitzgerald, G. E. (1989) *Report of a Commission of Inquiry into Possible Illegal Activities and Associated Police Misconduct*, Government Printer, Brisbane.
25. Glensor, R. W. & Peak, K. (1996), Implementing Change: Community Oriented Policing and Problem Solving, *FBI Law Enforcement Bulletin*, Vol 65 No 7, July 1996, pp 14-21.
26. Goldstein, H. (1976) Improving the police: a problem-oriented approach, *Crime and delinquency*, Vol. 25, pp 236-258.
27. Goldstein, H. (1990) *Problem oriented policing*, McGraw-Hill, New York, NY.
28. Greene, J. R. & Mastrofski, S. D. (Eds) (1988) *Community policing: rhetoric or reality*, Praeger, New York, NY.
29. Inciardi, J. (1997) *Criminal Justice*, 5<sup>th</sup> Edition, Harcourt Brace, Fort Worth.

### ИЗ СТРАНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

30. James, S. & Warrant, I. (1995) Police culture, in J. Bessant, K. Carrington & S. Cook (Eds) *Cultures of crime and violence: the Australian Experience*, Melbourne: La Trobe University Press, pp 3-15.
31. Johnston, L. (1997) Policing communities at risk, in Francis, P., Davies, P & Jupp, V. (Eds) *Policing futures*, New York, NY, St. Martin's Press.
32. Kappeler, V. E. & Kraska, P. B. (1998) A textual critique of community policing: police adaption to high modernity, *Police Strategies & Management*, Vol. 21 No. 2, pp 293-313.
33. Kelling, G. L., Wassermann, R. & Williams, H. (1988) *Police accountability and community policing*, US Department of Justice, Washington, DC.
34. Kleinig, J. (1987) Ways of understanding the police role, in *Police Ethics*, New York: John Jay College of Criminal Justice, 1987, pp 16-26.
35. Lewis, S., Rosenberg, H. & Sigler, R. T. (1999) Acceptance of community policing among police officers and police administrators, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 22 No. 4, pp. 567-588.
36. Lynes, D. A. (1996) Cultural diversity and social order: rethinking the role of community policing, *Journal of Criminal Justice*, 24, 6, pp 491-502.
37. Lyons, W. (2002) Partnerships, information and public safety; community policing in a time of terror, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 25 No. 3, pp. 530-542.
38. Manning, P. K. (1977) *Police work: the social organising of policing*, MIT Press, Cambridge.
39. Manning, P. K. (1988) Community policing as a drama of control, in Greene, J. & Mastrofski, S. (Eds) *Community policing: rhetoric or reality?* New York: Praeger.
40. Manning, P. K. (1989) Occupational culture, in Bailey, W. (Ed) *The Encyclopedia of Police Science*, New York: Garland.
41. Manning, P. K. (1993) Community based policing, in Dunham, R. & Alpert, G. (Eds) *Critical issues in policing*. Prospect Heights, IL: Waveland Press.
42. Mastrofski, S. (1981) Policing the beat: the impact of organisational scale on patrol officer behaviour in urban residential neighbourhoods, *Journal of Criminal Justice*, Vol. 19, pp 75-86.
43. J. McCulloch (2001) Paramilitary surveillance: S11, Globalisation, terrorists and counter-terrorists, *Current Issues in Criminal Justice*, Volume 13, Number 1, pp. 23-35.
44. Moir, P. & Eijkman, H. (1992) *Policing Australia: old issues, new perspectives*, MacMillan Company of Australia.
45. Moir, P. & Moir, M. Community-based policing and the role of community consultation, in Moir, P. & Eijkman, H. (Eds) *Policing Australia: old issues new perspectives*, The Macmillan Company of Australia Pty Ltd, Melbourne.
46. Moore, D. (1992) Police productivity, in Moir P. & Eijkman, H. (Eds) *Policing Australia: old issues new perspectives*, The Macmillan Company of Australia Pty Ltd., Melbourne.
47. Moore, D. B. (1993) The administrative culture of Australian policing: views of senior police managers in the era of community policing, an unpublished paper presented to *Keeping the Peace*, a National Conference on Police Accountability and Oversight, Sydney, May.
48. Moore, M. H. (1994) Research synthesis and policy implications, in Rosenbaum, D. P. (Ed) *The challenge of community policing*, Sage Publications, London, pp 285-299.
49. Murray, T. (2000) Police and the challenge of the 21<sup>st</sup> century: managing change in police organizations, *Platypus*, No. 68, September, pp 8-13, 31-40.

## БЕЗБЕДНОСТ

---

50. Murray, J. (2002) Police culture: a critical component of community policing, *The Australian Journal of Forensic Sciences*, Vol. 34 No. 2 July-December, pp 57-71.
51. Oliver, W. M. & Bartgis, E. (1988) Community policing a conceptual framework, in *Policing: an International Journal of Police Strategies and Management*, Vol 2, No 3, pp 490-509.
52. Prenzler, T. (1997) Is there a police culture? *Australian Journal of Public Administration*, 56(4) December, pp 47-65.
53. Punch, M. (1983) Officers and men: occupational culture, inter-rank antagonism and the investigation of corruption, in M. Punch, *Control in the police organisation*, MIT Press, Cambridge, MA.
54. Redshaw, J. & Sanders, F. (1995) What does the public want? *Policing*, 11 January, pp 56-60.
55. Reiner, R. (1992) *The politics of the police*, 2<sup>nd</sup> edition, Harvester, Brighton, UK.
56. Reiner, R. (1994) What should be police be doing? *Policing*, 10 March, pp 151-157.
57. Reising, M. D. & Giacomazzi, A. L. (1998) Citizen perceptions of community policing: are attitudes towards police important? *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 21, No. 3, pp 547-561.
58. Reith, C. (1975) *The blind eye of history: a study of the origins of the present police era*, Paterson Smith, Montclair, N. J.
59. Reuss-Ianni, E. & Ianni, F. (1983) Street cops and management cops: the two cultures of policing, in M. Punch (Ed) *Control in the police organization*, MIT Press, Cambridge, MA.
60. Robbins, S. P. & Coulter, M. (1999) *Management*, 6<sup>th</sup> Edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.
61. Rosenbaum, D. (1988) Community crime prevention: a review of the literature, *Justice Quarterly*, Vol. 5, pp 323-395.
62. Rosenbaum D. & Lurigio, A. (1994) An inside look at community policing reform: definitions of organisational change and evaluation findings, *Crime & Delinquency*, Vol. 40, pp 299-314.
63. Rubin, J. G. (1974) Police identity and the police role, in Goldsmith, T. (Ed) *The police community*, Pacific Palisades.
64. Seagrave, J. (1996) Community policing: the views of police executives in British Columbia, *Police and Society*, Vol. 6, pp. 163-180.
65. Scott, J. (1998) Performance culture: the return of reactive policing, *Police and Society*, Vol 8, pp 269-288.
66. Sherman, L. W., Gottfredson, D., Mackenzie, D. L., Eck, J., Reuter, P., Bushway, S. D. (1998) *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*, Research in Brief, July, National Institute of Justice, Washington, D. C.
67. Skolnick, J. H. (1966) *Justice without trial: law enforcement in democratic society*, John Wiley, New York.
68. Skolnick, J. H. (1985) Suspicion, danger and isolation, in Terry, W. (Ed) *Policing society: an occupational view*, John Wiley and Sons, New York.
69. Skolnick, J. H. & Bayley, D. H. (1988) Community policing: issues and practices around the world, *Issues and Practices in Criminal Justice*, May, National Institute of Justice, US Dept of Justice, Washington.
70. Skolnick, J. H. & Fyfe, J. (1993) *Above the law: police and the excessive use of force*, The Free Press, London.

### ИЗ СТРАНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

71. Sparrow, M. K., Moore, M. H. & Kennedy, D. M. (1990) *Beyond 911: an new era for policing*, Basic Books, New York.
72. Taylor, M. (1992) Constraints to community-oriented policing, *The Police Journal*, **LXV**(2), pp 154-164.
73. Thacher, D. (2001) Conflicting values in community policing, *Law & Society Review*, Volume 35, Number 4, pp 765-797.
74. Waddington, P. A. J. (1999) Police (canteen) sub-culture, *British Journal of Criminology*, Vol. 39, No. 2, Spring.
75. Weber, D. C. (1999) Warrior Cops: the ominous growth of paramilitarism in American police departments, [www.cato.org/pubs/briefs/bp50.pdf](http://www.cato.org/pubs/briefs/bp50.pdf)
76. Wheatheritt, M. (1983) Community policing: does it work and how do we know? A review of research, in Bennett, T. (Ed) *The future of policing*, Cambridge: Institute of Criminology.
77. Wheatheritt, M. (1987) Community policing now, in Willmott, P. (Ed) *Policing and the community*, London: Institute of Policy Studies.
78. Wheatheritt, M. (1988) Community policing: rhetoric or reality, in Greene, J. R. & Mastrofiski, S. D. (Eds) *Community policing: rhetoric or reality*, New York: Praeger.
79. Wilson, J. Q. & Kelling, G. L. (1982) Broken windows: the police and neighbourhood safety, *Atlantic Monthly*, 249, 3, pp. 29-38.
80. Wood, J. R. T. (1997) *Royal Commission into the New South Wales Police Services: Final Report*, Vols 1-3, Sydney: Government of the State of New South Wales.
81. Young, M. (1991) *An inside job, policing and culture in Britain*, Clarendon Press, Oxford.



## ПРИКАЗИ

Мр Тања КЕСИЋ,  
Криминалистичко-полицијска академија

### Проф. др Милан Жарковић: "КРИВИЧНОПРОЦЕСНИ И КРИМИНАЛИСТИЧКИ АСПЕКТИ УВИЂАЈА НА МЕСТУ ДОГАЂАЈА"

Монографија др Милана Жарковића, под насловом "Кривичнопроцесни и криминалистички аспекти увиђаја на месту догађаја" представља значајан научни искорак у правцу изучавања института увиђаја. Монографијом је на свеобухватан и систематичан начин обрађена сложена проблематика увиђаја, коју је др Жарковић сагледао са кривичнопроцесног и криминалистичког аспекта, чиме се обезбеђује потпуни увид у овај веома битан институт. Др Жарковић се смело и критички осврнуо на постојећа теоријска и практична схватања увиђаја, полемисао са њима и дао свој допринос у схватању овог института, пре свега увођењем нове, властите класификације субјеката увиђаја. Значајно је напоменути да је др Жарковић спровео и обимна емпириска истраживања која су му помогла да, уз бројна теоријска промишљања на тему увиђаја, изложи свој критички став по питању криминалистичког, практичног предузимања увиђаја, где акценат ставља на компетентност увиђајног органа и потребу поштовања правила струке која се примењују у спровођењу увиђаја.

Монографија др Жарковића састоји се од увода, два дела, завршног осврта, прегледа литературе и правних извора. У првом делу монографије, под називом "Теоријски аспекти увиђаја" др Жарковић обрађује питање теоријског одржења увиђаја, пружа исцрпан историјски и упоредни приказ увиђаја, бави се субјектима увиђаја и доказном вредности увиђаја. У првом одељку рада, који се може назвати кривичнопроцесним, др Жарковић се бави разматрањем појмовног одржења предмета и циља увиђаја, али и значајним питањем његовог односа са другим кривичнопроцесним и криминалистичким радњама, као што су реконструкција догађаја, криминалистички експеримент и ситуациона вештачења..

У оквиру појмовног одређења увиђаја аутор истиче шест битних елемената којима се у целини одређује овај институт. Први елемент дефиниције увиђаја је опажање чињеница важних за кривични поступак, при чему појам увиђаја не треба оптерећивати начинима на које се опажање обавља. Наиме, др

Жарковић сматра излишним одређивање опажања као непосредног, јер се тиме занемарује област латентних трагова и микрочестица које не могу бити предмет непосредног чулног опажања.

Други елеменат дефиниције увиђаја указује на субјекта који је овлашћен да предузима увиђај. С обзиром да у теорији постоје различита мишљења којима се изражава надлежни орган за вршење увиђаја, др Жарковић сматра да би најадекватнији термин био увиђајни орган који опажа чињенице важне за кривични поступак.

Трећи елеменат који одражава суштину појмовног одређења увиђаја је његова правна природа, којом се увиђај одређује као радња доказивања. Увиђај је уређен одговарајућим одредбама процесног законодавства, чиме је регулисан материјални услов и надлежност за његово предузимање, право присуствовања увиђају и питање документовања резултата до којих се увиђајем дошло. Др Жарковић сматра да ова одредница увиђаја представља потврду да се увиђај може предузимати у свим стадијумима кривичног поступка, те да је излишно при дефинисању увиђаја потенцирати могућност његовог предузимања у преткривичном и кривичном поступку.

Имајући у виду претходне одреднице увиђаја, др Жарковић, као следеће његово битно обележје одређује стручност у обради чињеница важних за кривични поступак. Оваквим схватањем др Жарковић се саглашава са појединим теоријским схватањима која карактер увиђај оцењују сличним са научним истраживањем, са циљем да се открије спорно постојање и садржај стварног доказа, провери његова аутентичност и склад са другим материјалним доказима, све до границе која би значила прелаз на вештачење.

Следећа битна одредница појмовног одређења увиђаја јесте мисаона анализа чињеница важних за кривични поступак. Наиме, за време предузимања увиђаја опажају се бројне и веома различите чињенице, при чему се, сходно оцени о њиховом значају за разјашњење конкретног догађаја, анализи подвргавају само неке. Због тога увиђајни орган мора најпре у свом мишљењу да одвоји примарно од споредног у циљу остварења сврхе увиђаја.

Последњи, али не мање битан елеменат увиђаја је документовање чињеница важних за кривични поступак. Др Жарковић истиче да је састављање увиђајне документације, помоћу које се бележе криминалистички релевантне информације које су несумњиво утврђене, а за које увиђајни орган претпоставља да су од значаја за разјашњење догађаја поводом ког се врши увиђај. Као елементе увиђајне документације др Жарковић наводи: записник о увиђају, скицу лица места, ситуациони план, фотодокументацију и остале прилоге.

На основу наведених елемената, др Жарковић увиђај одређује као радњу доказивања којом увиђајни орган, уз примену одговарајућих криминалистичких радњи, опажа, мисаоно анализира, стручно обрађује и документује чињенице важне за кривични поступак.

Други одељак монографије обухвата исцрпни историјски и упоредни приказ увиђаја, у којем је др Жарковић представио решења из немачког, француског, руског и аустријског права. Трећи одељак резервисан је за излагање о суб-

## БЕЗБЕДНОСТ

---

јектима увиђаја. У овом делу рада др Жарковић је представио нову, јединствену класификацију субјеката увиђаја, заснивајући је на њиховом функционалном положају приликом предузимања ове радње доказивања. У том смислу, аутор наводи следеће субјекте: увиђајне органе, чланове увиђајне екипе, лица која могу бити предмет увиђаја и лица која имају право да присуствују увиђају.

Увиђајни органи су процесни субјекти који су надлежни за предузимање увиђаја у одређеним фазама поступка. У оквиру њих могуће је разликовати увиђајне органе са примарном надлежношћу за предузимање увиђаја (истражни судија надлежног или нижег суда на чијем подручју је извршено кривично дело, претресно веће првостепеног суда, председник претресног већа или судија члан претресног већа првостепеног суда и веће другостепеног суда не претресу) и увиђајне органе са секундарном надлежношћу (орган унутрашњих послова и истражни судија суда на чијем подручју треба предузети увиђај, или суд који је за подручје више судова одређен за указивање правне помоћи).

Друга група субјеката која учествује у предузимању увиђаја су чланови увиђајне екипе у које спадају: записничар, стручно лице и вештак. Лица над којима се предузима увиђај, као трећа категорија субјеката увиђаја су: осумњичени, окривљени и друга лица над чијом личношћу се може извршити увиђај по општим прописима. Последња категорија субјеката увиђаја су лица која имају право да присуствују увиђају. Њихов круг је одређен одредбама Законика о кривичном поступку, у којима се наводи право тужиоца, оштећеног, окривљеног и браниоца да присуствују вршењу увиђаја у кривичном поступку, с тим да се ова одредба примењује и ако се увиђај предузима пре доношења решења о спровођењу истраге.

У оквиру четвртог одељка др Жарковић говори о доказној вредности увиђаја, кроз општа разматрања о појму доказа и доказној снази увиђаја, уз посебно акцентовање увиђајне документације као доказа, при чему се истиче не само значај записника о увиђају, већ свих других прилога који чине увиђајну документацију. Поред тога, аутор потенцира потребу познавања правила доказивања од стране увиђајног органа, с обзиром да је то први предуслов успешног вршења увиђаја.

Други део монографије др Жарковића посвећен је криминалистичком аспекту увиђаја. У првом одељку који носи назив "Криминалистичка обрада места кривичног догађаја" аутор се бави питањима појмовног одређења и садржаја криминалистичке обраде места догађаја и даје осврт на научну и стручну заснованост криминалистичког поступања на месту кривичног догађаја. У дефинисању криминалистичке обраде места догађаја, аутор полази од схватања које је одређује као систем мера и радњи (опште оперативних и истражних) које се, применом адекватних криминалистичко тактичких и криминалистичко-техничких, али и других научних метода и средстава предузимају на месту кривичног догађаја, у циљу што квалитетнијег очувања и фиксирања затеченог стања, односно утврђивања, што је могуће већег броја поузданих одговора на "златна" питања криминалистике.

У другом одељку др Жарковић разматра питања организационих аспеката вршења увиђаја, бавећи се компетентношћу чланова увиђајне екипе и пружајући приказ праксе вршења увиђаја на територији града Београда до момента ступања на снагу Закона о кривичном поступку. Др Жарковић нагласак ставља на стручност увиђајне екипе доводећи је у директну везу са питањем ефикасног вршења увиђаја. Аутор сматра да интерес државе и потреба њених грађана за квалитетним истраживањем и утврђивањем ситуације кривичног догађаја, односно утврђивање свих релевантних елемената за правилно утврђивање чињеница у кривичном поступку и пресуђење кривичне ствари, могу задовољити само квалитетно обучени и опремљени стручњаци. Стога, закључује да је кадровски потенцијал један од кључних фактора и предуслова успешности у раду и развоју сваке организације и праксе. То подразумева потребу да се избору, обуци и образовању увиђајних органа, а тиме и полицијских кадрова, посвети дужна пажња.

У том смислу, аутор даје преглед упоредних искустава, пре свега САД, као и залагање Интерпола да све државе чланице преиспитају стратегију обављања увиђаја у светлу нових искустава, која произилазе из коришћења материјала за ДНК профилирање (тренинг субјеката који раде на обезбеђењу ДНК доказа, као и њихову акредитацију).

Трећи одељак ове монографије посвећен је представљању криминалистичког поступања на месту кривичног догађаја. У овом одељку аутор говори о криминалистичком поступању по сазнању за кривични догађај, предузимању првих мера и процесних ризика поступања на месту кривичног догађаја, обезбеђењу места кривичног догађаја (дефинисање, заштита и обележавање места кривичног догађаја и поступање са присутним лицима) и прикупљању обавештења на месту кривичног догађаја од различитих категорија лица.

Завршни део монографије омеђен је четвртим одељком који се бави поступањем увиђајне екипе на месту кривичног догађаја, у којем др Жарковић на минuciозан и систематичан начин излаже активности увиђајне екипе. Почевши од излагања почетног, прелиминарног увида у ситуацију места кривичног догађаја, преко систематског претраживања места кривичног догађаја, обележавања и маркирања предмета и трагова. Фиксирање ситуације и детаља места кривичног догађаја омогућава даљу стручну анализу догађаја у целини, појединих етапа у његовом току, природе, порекла, механизма настанка и криминалистичког и кривичнопроцесног значаја појединих предмета и трагова и њиховог укупног дејства. Др Жарковић истиче да се за правилно документовање места кривичног догађаја, то јест доказивање онога што се на њему одиграло могу користити различите методе: вербални метод, фотографски метод, видео метод, графички и метод изузимања. У оквиру овог дела рада аутор даје аналитички приказ свих метода уз представљање практичних искустава специјализованих увиђајних екипа СУП Београд у фотографисању и скицирању ситуације места кривичног догађаја.

Најзад, аутор се бави и поступањем са предметима и траговима на месту кривичног догађаја, представљајући појединачну обраду појединих предмета и трагова (методе откривања трагова папиларних линија, трагова стопала, трагова крви и ватреног оружја). Напослетку, дат је приказ заступљености

## БЕЗБЕДНОСТ

---

појединих трагова и предмета пронађених током рада специјализованих увиђајних екипа СУП Београд.

Завршни осврт обележава констатација да реакција друштвене заједнице усмерена на сузбијање криминалитета мора бити не само законски, већ и научно и стручно фундирана и имплементирана од стране пажљиво бираних и високо стручних кадрова. Наиме, компетентност државних органа у чијој је надлежности вршење увиђаја, представља *conditio sine qua non* успешне заштите друштва од криминалитета.

Др Жарковић се залаже за стварање правног оквира формирања и оживотворења праксе адекватнијег избора и обуке потребних кадрова, а потом, и формирања посебних екипа за вршење увиђаја. У њихов састав, поред руководиоца увиђајних екипа (службених лица правне струке - правника и дипломираних правника), као сталне чланове, треба укључити и посебно мултидисциплинарно обучене криминалистичке техничаре, а као повремене, и стручњаке других специјалности (нпр. судскомедицинске, саобраћајне, итд). Сви они морају прихватити и поштовати обавезу перманентног унапређења и актуелизације стечених знања, уз помоћ и под надзором експерата одговарајућих специјалности из образовних или других установа референтних за дату област науке, односно струке. Поред тога, др Жарковић се залаже за изградњу ефикасних механизма евидентирања, анализе и вредновања квалитета њиховог рада.

Монографија проф. др Милана Жарковића "Кривичнопроцесни и криминалистички аспекти увиђаја на месту кривичног догађаја" представља из више разлога значајно и драгоцено штиво. С једне стране, монографија употпуњава и заокружује теоријска знања о увиђају, као комплексном и најзначајнијем институту кривичнопроцесног права и криминалистике. Кроз ову монографију, она су доступна стручној и широј јавности на једном месту. С друге стране, обимно и научно спроведено емпиријско истраживање анализараног института, као и сучељавање са практичним проблемима струке приликом предузимања увиђаја, те давање одговора на спорна питања са којима се у пракси сусрећу увиђајни органи, даје овом раду значај незамењивог приручника, водича, за све који се, било теоријски, а још више практично баве увиђајем.

Посебну вредност овог рада представља аналитичност, прегледност и јасноћа излагања и расуђивања. Писана је јасним и лепим стилем, уз коришћење великог броја иностраних и домаћих библиографских јединица, па може послужити и као подстрек за нова проучавања института увиђаја.