

**SUZBIJANJE KRIMINALA U OKVIRU MEĐUNARODNE POLICIJSKE SARADNJE**  
Zbornik radova sa naučno-stručnog skupa sa međunarodnim učešćem

---



**SUZBIJANJE KRIMINALA U OKVIRU  
MEĐUNARODNE POLICIJSKE SARADNJE**

**Zbornik radova**

sa naučno-stručnog skupa sa međunarodnim učešćem  
28–30. jun 2011. godine, Tara

Beograd, 2011.

**Izdavači**  
Kriminalističko-policijska akademija, Cara Dušana 196, Beograd  
Fondacija Hans Zajdel, Jove Ilića 50, Beograd

**Za izdavača**  
prof. dr GORAN MILOŠEVIĆ, dekan  
LUTZ KOBER, rukovodilac Fondacije Hans Zajdel za Srbiju i za Crnu Goru

### **PROGRAMSKI ODBOR**

#### **Predsednik**

prof. dr GORAN MILOŠEVIĆ, *dekan Kriminalističko-policijske akademije, Beograd*

#### **Članovi**

LUTZ KOBER, *rukovodilac Fondacije Hans Zajdel za Srbiju i za Crnu Goru*  
mr GORAN AMIDŽIĆ, *Visoka škola unutrašnjih poslova, Republika Srpska*  
ZORANA VLATKOVIĆ, *savetnik, Kabinet ministra MUP RS*  
prof. dr VID JAKULIN, *Pravni fakultet, Ljubljana, Slovenija*  
prof. dr MIODRAG SIMOVIĆ, *Ustavni sud BiH*  
prof. dr RADOMIR MILAŠINOVIĆ, *Fakultet bezbednosti, Beograd*  
prof. dr JANKO JAKIMOV, *Fakultet bezbednosti, Makedonija*  
prof. v. š. mr. sc. IVAN TOTH, *Velevučilište u V. Gorici, Hrvatska*  
prof. dr VACLAV KRAJNÍK, *Policijska akademija, Slovačka*  
prof. dr LUCA IAMANDI, *Policijska akademija "Alexandru Ioan Cuza", Rumunija*  
ŽIVKO ŠIPČIĆ, *direktor, Policijska akademija, Danilovgrad, Crna Gora*

### **ORGANIZACIONI ODBOR**

#### **Predsednik**

prof. dr ŽELJKO NIKAČ, *prodekan Kriminalističko-policijske akademije, Beograd*

#### **Članovi**

prof. dr SRĐAN MILAŠINOVIĆ, *prodekan Kriminalističko-policijske akademije, Beograd*  
doc. dr ĐARKO SIMOVIĆ, *prodekan Kriminalističko-policijske akademije, Beograd*  
doc. dr GORAN BOŠKOVIĆ, *prodekan Kriminalističko-policijske akademije, Beograd*  
VANJA VUKIĆ, *zamenik šefa Kabineta ministra MUP RS*  
mr BOŽIDAR OTAŠEVIĆ,  
*zamenik načelnika Uprave za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku MUP RS*

### **SEKRETARIJAT**

mr IVANA RADOVANOVIĆ, *Naučno-istraživački centar, KPA, Beograd*  
mr MARIJA BLAGOJEVIĆ, *Naučno-istraživački centar, KPA, Beograd*  
MARTA TOMIĆ (M.A.), *Naučno-istraživački centar, KPA, Beograd*  
JELENA PANDŽA, *Naučno-istraživački centar, KPA, Beograd*  
JASNA PETROVIĆ, *Naučno-istraživački centar, KPA, Beograd*  
VUK KULIĆ, *Naučno-istraživački centar, KPA, Beograd*

### **Glavni i odgovorni urednik**

prof. dr ŽELJKO NIKAČ, *prodekan za naučnoistraživački rad*

### **Uređuje**

Naučnoistraživački centar, KPA

### **Recenzenti**

prof. dr MILAN ŽARKOVIĆ, prof. dr ĐORĐE ĐORĐEVIĆ, prof. dr SRĐAN MILAŠINOVIĆ, prof. dr ŽELJKO NIKAČ, doc. dr ĐARKO MARINKOVIĆ, doc. dr GORAN BOŠKOVIĆ, prof. dr MILAN MILOŠEVIĆ, doc. dr BILJANA SIMEUNOVIĆ PATIĆ, prof. dr ŽELIMIR KEŠETOVIĆ, doc. dr ALEKSANDRA LJUŠTINA, doc. dr SAŠA MIJALKOVIĆ, mr TANJA KESIĆ, doc. dr RADOMIR ZEKAVICA, prof. dr MLADEN BAJAGIĆ, doc. dr SLAVIŠA VUKOVIĆ, prof. dr DALIBOR KEKIĆ, dr Dragan Đukanović, mr Sergej Uljanov, doc. dr DRAGANA KOLARIĆ, doc. dr ĐARKO SIMOVIĆ, prof. dr ZORAN KEKOVIĆ, doc. dr TIJANA ŠURLAN, doc. dr ALEKSANDAR ČUDAN, DRAGOSLAVA MIČOVIĆ

### **Lektura**

DRAGOSLAVA MIČOVIĆ, MA, MIRJANA STOJOV, MA,  
VESNA NIKOLENČIĆ ANĐELIĆ, MA, JELENA PANDŽA

### **Tehničko uredjenje**

MILOŠ IVOVIĆ, MILAN SREČKOVIĆ

### **Tiraž**

200 primeraka

### **Štampa**

Scanner studio, Beograd

© 2011 Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

ISBN 978-86-7020-199-6

# SADRŽAJ

THE ROLE OF INTERPOL IN THE FIGHT AGAINST TRAFFICKING IN CULTURAL GOODS AND NATURAL RARITIES Zlate Dimovski, Ice Ilijevski, Kire Babanoski .....	1
SAVREMENI METODI SUPROTSTAVLJANJA ORGANIZOVANIM OBLICIMA PRIVREDNOG KRIMINALITETA Mile Šikman, Gojko Vasić.....	11
SAVREMENE TENDENCIJE U VEŠTAČENJU KAO OBLIKU MEĐUNARODNE KRIVIČNOPRAVNE POMOĆI Milan Žarković, Tanja Kesić, Ivana Bjelovuk .....	29
TERORIZAM, MEDIJI I POLICIJA Radoslav Gaćinović, Mladen Bajagić .....	39
MODALITETI MEĐUNARODNE SARADNJE GRANIČNIH POLICIJA U REGIONU ZAPADNOG BALKANA Milan Milošević, Siniša Dostić .....	51
POLICIJSKA SARADNJA UNUTAR EVROPSKE UNIJE KAO PROSTORA SLOBODE, BEZBEDNOSTI I PRAVDE Jelena Čeranić.....	59
MULTILATERALNI VIDOVI SARADNJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI U OBLASTI SPREČAVANJA EKOLOŠKIH KATASTROFA I SUZBIJANJA EKOTERORIZMA Dragan Đukanović, Sergej Uljanov, Željko Jović.....	69
NACIONALNI KOORDINATIVNI CENTAR ZA GRANIČNO UPRAVLJANJE KAO NOVA STRATEGIJA ZA KONTROLU KRIMINALITETA Goce Džukleski .....	79
TERRORISM THROUGH THE SCOPE OF GLOBAL MEDIA Srđan Milašinović, Oliver Bakreski, Zoran Jovanovski.....	85
UTICAJ REGIONALNE SARADNJE POLICIJSKIH PREGOVARAČA NA UNAPREĐENJE BEZBEDNOSTI I SUZBIJANJE KRIMINALA Željko Mojsilović, Nevena Gavrić .....	97
STRATEGY OF POLICE ACTING IN ERADICATION OF CONTEMPORARY FORMS OF ORGANIZED CRIME Tatjana Gerginova.....	109
MEĐUNARODNA POLICIJSKA SARADNJA U FUNKCIJI SUZBIJANJA EKOLOŠKOG KRIMINALA Marina Mališ Sazdovska .....	119

THE EUROPEAN ARREST WARRANT – A LEGAL INSTRUMENT TO COUNTER TRANSNATIONAL CRIME IN THE EU Aleksandar Ivanov, Rade Rajkovchevski.....	127
ULOGA POLICIJE U POSTUPKU PREMA MALOLJETNICIMA Ljubinko Mitrović, Nikolina Grbić-Pavlović.....	139
MEĐUNARODNA POLICIJSKA SARADNJA U BORBI PROTIV NASILJA NA FUDBALSKIM UTAKMICAMA Bojan Janković, Saša Milojević .....	149
KONVENCIJA O POLICIJSKOJ SARADNJI U JUGOISTOČNOJ EVROPI I ULOGA SRBIJE U BORBI PROTIV MEĐUNARODNOG KRIMINALA Danijela Spasić, Milan Lipovac.....	161
PRIMANJE MITA KAO OBLIK ISPOLJAVANJA KORUPCIJE Marta Vujisić.....	173
REFORME KAZNENOG ZAKONODAVSTVA REPUBLIKE MAKEDONIJE U CILJU EFIKASNIJEG SUZBIJANJA TERORIZMA Marjan Nikolovski.....	185
VIOLATION OF ARTICLE 3 OF THE EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS – FOUR JUDGMENTS REGARDING THE REPUBLIC OF MACEDONIA Katerina Krstevska.....	193
PREVENCIJA MALOLETNIČKOG PRESTUPNIŠTVA U REPUBLICI MAKEDONIJI (ZAKONSKI OKVIR, STRATEGIJA, PREVENTIVNI PROGRAMI, PERSPEKTIVE) Oliver Bačanović, Nataša Jovanova .....	205
EUROPOL COUNCIL DECISION – NEW LEGAL BASIS FOR EUROPOL Snezana Nikodinovska-Stefanovska.....	215
MESTO I ULOGA BIROA ZA MEĐUNARODNU SARADNJU I EVROPSKE INTEGRACIJE MUP RS U MEĐUNARODNOJ POLICIJSKOJ SARADNJI Željko Nikač, Marija Blagojević, Boban Simić.....	225
EUROPEAN UNION POLICE MISSIONS IN INTERNATIONAL CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS Marjan Arsovski.....	235
MEĐUINSTITUCIONALNA KONTROLA I SARADNJA U PROCESU SUZBIJANJA PRANJA NOVCA Svetlana Nikoloska .....	243
MODELI MEĐUNARODNE POLICIJSKE SARADNJE Saša Mijalković, Goran Bošković, Darko Marinković.....	255

THE TREATMENT OF THE ISSUE OF INTERNATIONAL POLICE COOPERATION IN ENGLISH LANGUAGE TEACHING TO LAW ENFORCEMENT STUDENTS Vesna Trajkovska, Zorica Trajkova .....	267
CAROUSEL FRAUD: BASIS FOR FIGHTING MONEY LAUNDERING Snežana Mojsoska, Goce Mojsoski, Bozidar Milenkovski .....	277
POLICE BEHAVIOUR AND PRESUMPTION OF INNOCENCE Cane Majanoski .....	285
ANALIZA PREDUSLOVA ZA USPEŠNOST PREVENCIJE PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORIZMA Slaviša Vuković.....	293
STRES U POLICIJSKOJ PROFESIJI: FAKTORI I INTERVENCIJE Dragana Batić .....	305
MEĐUNARODNI KRIMINALITET U UMREŽENOM DRUŠTVU I PREVENCIJA KROZ SOCIJALNI RAZVOJ Duško Vejnović, Sanja Sredić.....	315
TAČKE PRESEKA MEĐUNARODNOG "MEKOG PRAVA" I ZAKONA O POLICIJI Miloš Petrović, Senad Ganić .....	327
SITUACIONA PREVENCIJA – SAVREMENI PRISTUP KONTROLI KRIMINALITETA U URBANOJ SREDINI Nevenka Knežević-Lukić, Aleksandra Ljuština .....	337
ULOGA I ZNAČAJ COESS U USAGLAŠAVANJU PRAVNIH STANDARDA U PRIVATNOJ BEZBJEDNOSTI KAO INSTRUMENT SUPROTSTAVLJANJA KRIMINALITETU Stevo Ivetić, Gojko Pavlović .....	347
KONVENCIJA O POLICIJSKOJ SARADNJI U JUGOISTOČNOJ EVROPI Dalibor Kekić, Obrad Stevanović, Steva Jaćimovski .....	359
REFORMA PRETHODNOG KRIVIČNOG POSTUPKA I EVROPSKI STANDARDI Aleksandar Bošković.....	371
REDIZAJNIRANJE MEDIJSKIH SLIKA SAVREMENOG TERORIZMA U SISTEMU MEĐUNARODNE BEZBEDNOSTI Zoran Jevtović, Ljubiša Despotović .....	383
TAJNOST PISMA, TELEGRAMA I DRUGIH POŠILJKI I STANDARDI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA Žarko Sindelić, Dragan Cvetković .....	391
OTKRIVANJE I UTVRĐIVANJE ČINJENIČNOG STANJA KOD KRIVIČNOG DELA TRGOVINE LJUDIMA Petar Stanojević, Saša Atanasov.....	401

FAZE PLANIRANJA I IZVRŠENJA TERORISTIČKOG AKTA Zvonimir Đorđević.....	413
EKOLOŠKA ORGANIZACIJA „PETA“ (PEOPLE FOR ETHICAL TREATMENT OF ANIMALS): OD EKOLOŠKOG TERORIZMA DO EKOLOŠKE KORPORACIJE Darko Nadić.....	419
POLICIJSKA TAKTIKA SUZBIJANJA NASILJA NA SPORTSKIM PRIREDBAMA Božidar Otašević, Snežana Vla, Goran Isaković.....	429
STATISTIČKO PRAĆENJE POJAVA ORGANIZOVANOG KRIMINALITETA Robert Vulić, Nenad Radaković.....	439
ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA OSUĐENIKA I DRUGIH LICA LIŠENIH SLOBODE S POSEBNIM OSVRTOM NA PRESUDE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA Dragana Anđelković.....	447
DOPRINOS MISIJE OEBS REFORMI POLICIJSKE OBUKE U REPUBLICI SRBIJI Nenad Milić, Dragan Milidragović.....	459
THROUGH NATIONAL CRIMINAL INTELLIGENCE DATABASE TO MORE EFFECTIVE FIGHT AGAINST INTERNATIONAL CRIME Marjan Gjuroski, Lazar Gjurov.....	469
POLICE MISSIONS OF EUROPEAN UNION WITHIN THE EUROPEAN SECURITY AND DEFENSE POLICY Frosina Tashevskaja-Remenski.....	477



## PREDGOVOR

Poštovani, pred Vama je Zbornik radova učesnika naučno-stručnog skupa sa međunarodnim učešćem "Suzbijanje kriminala u okviru međunarodne policijske saradnje", koji je u organizaciji Kriminalističko-policijske akademije i Hans Zajdel Fondacije, a uz pomoć Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije, održan od 28. do 30. juna 2011. godine na Tari.

Tematski zbornik sadrži 47 radova nastavnika i saradnika Kriminalističko-policijske akademije iz Zemuna, Fakulteta bezbednosti iz Skoplja i Beograda, Visoke škole unutrašnjih poslova u Banjaluci, Pravnog fakulteta Univerziteta u Prištini i Nišu, Filozofskog fakulteta u Nišu, Departmana za pravne nauke Državnog univerziteta u Novom Pazaru, Fakulteta političkih nauka u Beogradu, Instituta za međunarodnu politiku i privredu iz Beograda, Instituta za političke studije iz Beograda, Instituta za uporedno pravo iz Beograda, kao i predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, Republike Srpske i Oružanih snaga BiH. Autori radova su eminentni stručnjaci iz oblasti prava, bezbednosti, kriminalistike, pripadnici nacionalnog sistema bezbednosti ili učestvuju u edukaciji pripadnika policije.

Radovi su recenzirani od strane kompetentnih recenzenata i sadrže prikaz savremenih tendencija u razvoju sistema policijskog obrazovanja, razvoja policije i savremenih koncepata bezbednosti i kriminalistike. Dalje sledi analiza aktivnosti pravne države u suzbijanju kriminala, stanja i kretanja u ovim oblastima, kao i predlozi za njihovo sistemsko prevazilaženje u okviru međunarodne policijske saradnje. Zbornik predstavlja značajan doprinos postojećem fondu naučnog i stručnog znanja iz oblasti kriminalističke, bezbednosti, pravne teorije i prakse. Publikovanje Zbornika radova predstavlja značajan podsticaj uspostavljanju šire regionalne i međunarodne policijske saradnje, kao i unapređivanju međusobne saradnje obrazovnih, naučnih i stručnih institucija na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou.

Na kraju, izražavamo veliku zahvalnost svim autorima i učesnicima skupa, kao i recenzentima. Takođe, zahvaljujemo se i Fondaciji Hans Zajdel, koja je finansijski pomogla i učestvovala u organizaciji ovog skupa.

Beograd, oktobar 2011. godine

Programski i Organizacioni odbor



# THE ROLE OF INTERPOL IN THE FIGHT AGAINST TRAFFICKING IN CULTURAL GOODS AND NATURAL RARITIES

*Zlate Dimovski, PhD  
Faculty of Security, Skopje  
Ice Ilijevski, MA  
Faculty of Security, Skopje  
Kire Babanoski, MA  
Faculty of Security, Skopje*

**Abstract:** In this paper, the subject of scientific discussion is the role of international police cooperation in the fight against trafficking in cultural goods and natural rarities, with special emphasis on the importance of Interpol. There is much debate on this issue in the public and little research to examine. This type of crime is increasingly transnational and it provides high income to the perpetrators, and therefore is quite topical lately.

The Republic of Macedonia is rich in cultural and natural heritage and therefore a potential source of this type of crime. Therefore some important activities are for cooperation with international police organizations, cooperation with foreign police or customs services, cooperation with intelligence services and cooperation with foreign professional services. In particular, cooperation with Interpol, as the most influential and effective international police organization, through the application of its police established instruments, is essential for recovery and return of stolen cultural property and apprehension of perpetrators.

**Keywords:** Interpol, trafficking in cultural goods, combat, crime, international police cooperation.

## Introduction

The development of crime in the early 21st century shows that it has penetrated into all pores of modern society and seriously endangers its survival. The crime today is transnational phenomenon that threatens to debase all civilization flows and to destroy the foundation of the international community, because pop-up forms of organized crime are brought to perfection.

Alarm situation of contemporary crime led many countries to deal seriously with the fight against organized forms of crime, especially with those of illegal trade. In confronting international crime the states today require an adequate response, as well as the international community. Practically no country today can say that it is protected from organized crime. International organized crime and its forms may be disrupting the only organized form of cooperation of national police. For such cooperation to be effective there is a necessity to take all organizational and functional deficiencies that exist in the national police.

Therefore it is necessary to achieve effective cooperation with other entities in society, whose activities directly or indirectly are related or have contact with the prevention and suppression of crime, and even then, one may think about effective international police cooperation.

## Why is the international fight against trafficking in cultural heritage necessary?

The theft of objects of artistic and historical value as well as illicit trafficking in artifacts, allow high profits to the criminal perpetrators of these types of crimes. According to the Interpol statistics, France and Italy are the most affected countries in this area, given the scope of cultural heritage they possess. Military crises over Iraq, as well as the immense wealth of archeological and other valuable items are currently differentiated as the most shown current offerings of this kind of crime. The Republic of Macedonia, which is a major source of such cases and is counted as one of the treasury of the great cultural heritage, is also a potential source of this type of crime.

Because the market for smuggled goods is trans-cultural, then the crime - trafficking in cultural goods is transnational<sup>1</sup>. Cultural property illegally seized mostly end up in Western European countries. But as far reaching, and not be detected? Switzerland is the first destination for confiscated valuables, where laws are very biased towards “honest shoppers, who will be able to show how items are purchased, and the state that grants them ownership and legal documents for export. Then, the subject can move freely in the market, appearing on the big auction sales, with its usual origin from the collection of a Swiss gentleman”. However, the ease of legalization of smuggled items creates additional difficulties due to the appearance of counterfeit cultural property which is on the rise. So, vendors are faced with the problem of convincing customers that their item is authentic.

The process of smuggling the cultural goods includes several stages, and it requires a high degree of organization, complexity, commitment and planning. There is a necessity, because the stolen items must go through several “hands”, so as to come to the end buyer<sup>2</sup>. So, early one group of people performs excavation of archaeological sites or other places, looting of tombs or committing theft of items from museums, religious buildings or warehouses. Another group of individuals performs an initial assessment of cases and establish the initial contacts with customers and offers (mostly from abroad). A third group of persons, in return, transporting and transferring across the border for that particular purpose needs help and is often helped by customs or police officers. Finally, the fourth group takes a consignment abroad and holds sales, i.e. locks the deal and gets money. As seen, the complete process is quite complex and requires a commitment of many people in all these stages, in order to perform illegal activities series.

Trafficking of cultural goods is frequently carried out by transferring valuable items through the border crossing with several countries, in order to reach the ultimate goal - customer. When it crosses the boundary of a state, then the crime becomes international. For this purpose, mostly apparent in its discovery, comes the international cooperation between states and their authorized bodies. International police cooperation should thus give maximum results. Police, the intelligence, anti - intelligence, customs and other related bodies and institutions should fully cooperate with the relevant authorities of other countries for common fight against smuggling. Moreover, especially coming to the fore are the principles of teamwork, allocation of tasks, coordination and professionalism in order not to come to some overlap of institutional responsibilities,

<sup>1</sup> For the transnational of trafficking in cultural heritage see more in: Рајкел, Ф., Прирачник за транснационален криминал и правда, Датапонс, Скопје, 2009, p. 112-113

<sup>2</sup> Николовски, Д., Транснационален организиран криминал против културното наследство, Заштита на културното наследство во Република Македонија, Зборник на трудови, Факултет за безбедност, Скопје, 2010, p. 142

and all that for effective implementation of law enforcement investigations and actions. The exchange of information according to the standard procedures and protocols is imperative for the successful detection of smugglers and illegal cases, which are used to obtain illegal gains or for some other purpose.

## **Interpol office in the function against illegal trafficking with cultural goods**

The essence of the work of Interpol<sup>3</sup> as an international organization consisting of police is to exchange information on criminal activities that falls outside the boundaries of a sovereign state. Namely, for a state to initiate data exchange for a criminal event there should be a possibility for the perpetrator or the consequence of the work, to affect the territory and sovereignty of a member state of Interpol. The cooperation between the member states takes place on a voluntary basis. Whether a country will act or not upon a request for international crime or criminal legal assistance and exchange of information depends on its decision.

In order to counter the illicit trade in cultural resources, to improve international cooperation in this field and to prevent this type of crime, Interpol cooperates closely with relevant international organizations such as ICOM, UNESCO and UNIDROIT respecting the provisions of the UNESCO Convention of November 14, 1970 for prohibition and prevention of illicit export, import and transfer of ownership of cultural heritage. Macedonia has been a member of Interpol since 1993 through its National Central Bureau of Interpol, based within the Ministry of Interior in Skopje, actively acting in the fight against all types of crime at the international level, and also working with cases related to illegal trade in art and archaeological objects.

The role of a National Bureau of Interpol in such cases calls for an international publication for stolen art and archaeological objects at the territory the Republic of Macedonia on the basis of a request from the national police authorities or, on the other hand, upon the request of another member of Interpol, on whose territory the theft was executed, notify the national police authorities calling for international foreign notices issued for stolen art and archaeological objects. The procedure for calling international notices through Interpol channels is as follows:

1. An individual, who first notices the theft on a site, shall notify the local police and should do everything to help the investigation. For example, to leave the scene where the crime is committed as it is at the moment when the theft was first discovered, because even the smallest detail can be very important.
2. It is necessary to identify a stolen object. This is the most important condition for the protection of artistic, cultural and archeological items from theft and increases the likelihood of their recovery in case of theft is their identification. It is necessary to make photos of all valuable items, as well as proper documentation, with their detailed descriptions in case of theft, which will be of great importance to compare in the course of the investigation.

---

<sup>3</sup> INTERPOL is the world's largest international police organization, with 188 member countries. Created in 1923, it facilitates cross-border police co-operation, and supports and assists all organizations, authorities and services whose mission is to prevent or combat international crime.

INTERPOL aims to facilitate international police co-operation even where diplomatic relations do not exist between particular countries. Action is taken within the limits of existing laws in different countries and in the spirit of the Universal Declaration of Human Rights. Interpol's constitution prohibits 'any intervention or activities of a political, military, religious or racial character'.

Taken from the official web site of Interpol <http://www.interpol.int> [retrieved on May 05, 2011]

3. The National Police report the case to Interpol. Namely, each member of the Interpol has a National Central Bureau (NCB). Based on the request of the national police and by identification of data on the stolen item, NCB announces the standardized international edition for it, through Interpol communications system, I-24/7. The information then is entered into the central database ASF of stolen art and archaeological objects that is part of the global information system of the Interpol General Secretariat in Lyon. In this way, this information becomes available to every member of Interpol.

Every 2 months the Interpol brings out CD-s with information about stolen art, archeology, antique and other items with great value and importance, which also contain a powerful mechanism for searching the information on different grounds. The set consists of 2 compact discs containing data on different types of facilities. The first disc contains information about icons, images, drawings, mosaics, email, carpets, tapestries and engravings, while on the second disc the data can be found on statues, religious theme items, furniture, clocks, and musical instruments. These CD-s are delivered on a regular basis to each NCB every 2 months when they become available and other relevant national entities engage in this area.

With those CD-s Interpol can check items that are sold prior to the sale. They are intended for professionals in the field of culture and art, police and customs services and enable to perform various checks on Interpol database of stolen art and cultural objects. In order to facilitate searches for checks related to suspicious transactions, the CD-s allow obtaining a complete accurate list of stolen items as well as efficient search engine that provides quick access to formal and controlled, reliable information. Once a search is done, in which some interesting and necessary classification by which users searched facilities of CD-ROM are inserted, the same search can be saved and re-used in the future, that will get faster search and avoid losing time to redial the classifications that are of concern. 45 icons stolen on the territory of the Republic of Macedonia can be found on these CDs. For each object there is a distinct with a detailed description of the stolen object, and data on place and time of the theft in order to get the maximum amount of useful information when searching. The application for searching CD-s, which is installed locally on a user's computer, allows them to insert their own comments and observations on the specific object for internal needs.

Interpol issues a most-wanted posters and artwork of a great value and importance.

The member countries of Interpol exchange information using various Interpol web services and access to central data bases, using the Interpol communications system called I-24/7. Any authorized user of this system has a direct access to the system through so-called Insyst portal, for the use of which they must have appropriate data authentication awarded by the National Safety Officer of I-24/7 system. On this portal you can find various information including those relating to stolen works of art where you have access to various data related to the work of this organization in the field of this type of crime, reports, recommendations and conclusions by attending conferences, fresh data on stolen objects and their retrieval.

Among other things of this portal provides for the access to the central ASF Interpol database of stolen art objects which can be directly searchable by the existing data in the database on different grounds.

## Trafficking in cultural property in the Republic of Macedonia

Due to the geographical position of the Republic as well as because of its existence from ancient times, it is a country of many cultures and a country that is abundant with great cultural heritage. History has ordered the area to be settled, conquered, liberated, the empire enlarged, so that cultural heritage has constantly grown, though it was often looted. The reasons should be sought in the socio-political factors (neighborly relations and the denial of Macedonian identity, especially from Greece), social status of the population, with high connectivity structures by the competent authorities, etc. In the Republic of Macedonia, the southern region has mostly been attacked in recent years. In the last ten years there have been 4,200 cases of seizures of illegally excavated objects, 2600 of which were handed over to museums. The others are awaiting the completion of judicial proceedings. According to experts the dark figure of cultural heritage related crimes is not known, but it is assumed to be two to three times greater than that of detected thefts. In the Republic of Macedonia recently there has been the police operation called Phalanx<sup>4</sup> conducted, which closed the business of illegal diggers. Fifty thieves of valuable historical treasures were taken. The contraband included masters of the craft from eight cities around the country. In the course of the search sixty objects have been detected which could fill several museums. Gold coins, jewelry, ceramics, objects of priceless historical value have been part of the wealth of Macedonian illegal diggers. Illegal diggers did not choose from where they removed the historical treasure. In addition to the sites known only to them, they take objects from other known archaeological sites as well. Due to ongoing neighborly relations of the Republic of Macedonia with Greece, both in terms of name, and in relation to disputes over some historical facts, most of illegally-dug items end up in Greece in the hands of private collectors or in their museums, where they are exhibited as Greek objects.

The crimes against cultural heritage and natural rarities are contained in Chapter 24 of the Criminal Code of the Republic of Macedonia and it is positioned immediately after the crimes against property. Such positioning is not accidental and is due to the fact that these crimes in its essence are crimes against property. In this chapter, the legislator specified cultural heritage and natural rarities of the Macedonian region and world cultural heritage and natural rarities as an object of protection. In 2004 there was an amendment to the Criminal Code so that it provided for criminal liability of legal persons.

In the context of trafficking in cultural goods, the criminal legislation of the Republic provides for the following crimes:

- Export or exportation of goods abroad which are under temporary protection or cultural heritage or natural rarities<sup>5</sup>

The essence of this act is committed by a person who without permission from the competent authority will bring, or export overseas the good under temporary protection or cultural heritage or natural object that is rare. In that case, the sanction that follows includes a sentence of one to ten years. If this is committed by a legal person, it shall be punished by a fine.

<sup>4</sup> The data and information are taken from the official web site of the Ministry of interior of the Republic of Macedonia <http://www.moi.gov.mk>, and from the web sites of the Macedonian media – TV stations: <http://www.sitel.com.mk>, <http://www.a1.com.mk>, <http://www.alfa.com.mk>, and newspapers: <http://www.dnevnik.com.mk>, <http://www.vreme.com.mk>, <http://www.utrinski.com.mk>

<sup>5</sup> Art. 266, the Criminal Code of the Republic of Macedonia, the Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 19/04 from March 30, 2004, 81/05 from September 26, 2005, 60/06 from May 15, 2006, 73/06 from June 14, 2006, 7/08 from January 15, 2008, 139/08 from November 04, 2008, 114/09 from September 14, 2009



- Alienation of cultural heritage of particular importance owned by the state<sup>6</sup>

This act consists of the sale, gift or otherwise permanently alienating cultural heritage of particular importance in state ownership. Perpetrator of this crime is punishable by imprisonment of one to five years.

- Ban on import of stolen cultural heritage<sup>7</sup>

If an import movable cultural property is stolen from museums, religious or other similar public buildings or facilities on the territory of another State, this shall be punished with imprisonment of one to ten years.

Any trafficking, even this, is basically illegal activity. According to specifics, such operations have a trans-boundary nature and violate the laws in many states. The perpetrators of such criminal activity tend to obscure the maximum illegitimacy, using the legal forms of import and export goods and the like. Analyzing the Macedonian practice, as the most common forms and ways of appropriation, smuggling and illegal trade in cultural goods the following can be singled out<sup>8</sup>:

- Unlawful (illegal) cross-border transfer of cultural goods;
- Active engaging in search of cultural values for subsequent smuggling abroad. Usually, the agreement is made between smuggling groups and representatives of certain groups or official travel as tourists to their relatives and friends;
- Use of foreigners - officials of diplomatic missions and offices who have diplomatic immunity. Such mediators - the smugglers of various ways manage to hide the smuggled objects, which allows for a longer period of time to act with impunity;
- Feeding of officials from various ministries, institutions and organizations who regularly travel abroad and who have links with foreign firms, private institutions and charitable trusts;
- Forcibly entering in churches or monasteries and confiscation of valuable icons, precious crosses, lights, cups, bowls, reliefs and exhibits made of wood, and even bells and so on, and later selling them on the territory of the Republic of Macedonia (or abroad) at relatively low prices;
- In cooperation with customs and police officers, of course, compensation, or something similar;
- Cooperation of employees in institutions where cultural goods are placed with certain criminal organizations or through abuse of their workplace alienation or appropriation of cultural exhibits good.

NCB Interpol Skopje has worked on several cases in the field of trafficking in works of art, cultural and archaeological objects, the most interesting to be distinguished the following three cases<sup>9</sup>:

6 Art. 266-a, the Criminal Code of the Republic of Macedonia, the Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 19/04 from March 30, 2004, 81/05 from September 26, 2005, 60/06 from May 15, 2006, 73/06 from June 14, 2006, 7/08 from January 15, 2008, 139/08 from November 04, 2008, 114/09 from September 14, 2009

7 Art. 266-b, the Criminal Code of the Republic of Macedonia, the Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 19/04 from March 30, 2004, 81/05 from September 26, 2005, 60/06 from May 15, 2006, 73/06 from June 14, 2006, 7/08 from January 15, 2008, 139/08 from November 04, 2008, 114/09 from September 14, 2009

8 More of this in: Цуклески, Г., Најчести начини на шверцување културни добра од Република Македонија, Regional Meeting "Prevention of Illicit Traffic and Other Illegal Actions Related to Cultural Properties", Hotel "Metropol" - Ohrid, March 15-18, 2006

9 More of this in: Чагоровиќ, В., Улогата на Интерпол во спречувањето на недозволената трговија со културни добра, Regional Meeting "Prevention of Illicit Traffic and Other Illegal Actions Related to Cultural Properties", Hotel "Metropol" - Ohrid, March 15-18, 2006



1. Seizure of archaeological objects of March 30, 2005 by the Slovenian police and customs services of Obrezhje border, crossing between Croatia and Slovenia. These subjects were evaluated by the National Museum in Ljubljana in which they originate from archaeological sites in Macedonia, dating from a period of up to IX - III century B. C.
2. Theft of 4 icons, made by Dico Zograf, the Virgin Mary Monastery - Kumanovo on April 01, 2004. During the inspection of the monastery the representatives of the MoI and the parish priest is well-established that under the Register of icons 6 more icons were missing that were probably stolen before 2002.
3. Theft of icons of the Virgin Mary, Jesus Christ, Saint Danailov and St. George in 2002, in the church Virgin in the village of Dabnishte - Kavadarci. Due to lack of good quality photographs of the six stolen icons only four are inserted in the ASF database of stolen artworks.

NCB Interpol Skopje often faces this problem, because some of the pictures of the icons that are made by registering them with not good enough quality in terms of the standards prescribed by the Interpol in this area in order to increase the chances items are recognized and restored. Therefore, the relevant departments within the General Secretariat of Interpol refused to transfer the stolen items in the database unless they are equipped with high quality photography and detailed descriptions of the same.

In the period from July 2007 to March 2011, the Customs Administration of the crimes related to trafficking of cultural goods in the Republic filed only one criminal charge<sup>10</sup>. On grounds of reasonable suspicion of committing a criminal act, or export of goods abroad under temporary protection or cultural heritage or natural rarity, in July 2009 Customs Administration to the Public Prosecutor of the Republic of Macedonia filed criminal charges against one person – a Croatian citizen, because on July 18, 2009, at the exit from Macedonia at the Customs Office Tabanovce – Motorway, car brand Mazda 3 with Croatian license plates, owned and driven by registered, 569 pieces were found in the boot (old money, coins, necklaces, bobby pins), which were goods under temporary protection, or represented the cultural heritage or natural rarity. The experts from the Office for Protection of Cultural Heritage delivered an opinion, which determined the ancient material (coins) invaluable dating between I - XII centuries.

## Conclusion and suggestions

Trafficking of cultural goods is a problem in the contemporary international community, precisely because of his trans-nationality. In particular, societies and countries which are in the transitional period, which means the Republic of Macedonia, are not isolated from such illegal activities.

However, Interpol NCB in Macedonia after 2002 has acted in several cases, and Customs from 2007 until today, have found only one case. However, this does not mean that cultural property is not exported from Macedonia, but it is a sufficient signal that the efficiency of investigations for trafficking in cultural goods is very low. Macedonia has a very important and valuable cultural heritage which needs protection.

Many experts, particularly from institutions for the protection of cultural monuments require the formation of “cultural police”, as is the case in many advanced

---

<sup>10</sup> Извештај за поднесени кривични пријави од страна на Царинската управа на Република Македонија за месец јули 2009 година, Министерство за финансии, Царинска управа на Република Македонија, Скопје, 31.07.2009, taken from the official web site of the Customs of the Republic of Macedonia <http://www.customs.gov.mk/Uploads/Krivichni%20prijavni-%20JULI2009.pdf> [retrieved on April 20, 2011]

countries. It also requires the establishment of legal persons' records collections and their control, supervision over the work of antiquarians and galleries. As proposed measures to facilitate the search for stolen cultural goods and effectiveness of the investigation it should establish a registry for items that are searching the entire territory of the state, issuing a brochure, catalog or book thefts of cultural and national heritage. Above all, it is necessary to strengthen awareness among the general population in the states about the level of threat and danger of the cultural heritage, whose protection is of public interest and common good for all. It is possible to implement through joint cooperation of state authorities for civil society organizations, media, organizing workshops and other interactive learning in primary, secondary and higher education, training and so on. Initiation of cooperation at both regional and international level, implementation and observance of international papers, will contribute to reduce the trafficking of cultural goods. The application of proactive methods in law enforcement investigations will raise the level of efficiency in the disclosure. Specialization of the services that are responsible for protection of cultural heritage, and other bodies dealing with this issue (through training, practical teaching, conferences, multidisciplinary scientific and professional research, professional staff, strengthening the potential of human resources, etc.) will significantly increase the prevention of threats, theft, transportation and sale of the cultural heritage of each country.

## References

1. Извештај за поднесени кривични пријави од страна на Царинската управа на Република Македонија за месец јули 2009 година, Министерство за финансии, Царинска управа на Република Македонија, Скопје, 31.07.2009, taken from the official web site of the Customs of the Republic of Macedonia
2. <http://www.customs.gov.mk/Uploads/Krivichni%20prijava-%20JULI2009.pdf> [retrieved on April 20, 2011]
3. Котески, М., Меѓународна полициска соработка, авторизирани предавања, Скопје, 2007
4. Кривичен законик на Република Македонија, Сл. Весник на РМ бр. 19/04 од 30.03.2004, 81/05 од 26.09.2005, 60/06 од 15.05.2006, 73/06 од 14.06.2006, 7/08 од 15.01.2008, 139/08 од 04.11.2008, 114/09 од 14.09.2009
5. (The Criminal Code of the Republic of Macedonia, the Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 19/04 from March 30, 2004, 81/05 from September 26, 2005, 60/06 from May 15, 2006, 73/06 from June 14, 2006, 7/08 from January 15, 2008, 139/08 from November 4, 2008, 114/09 from September 14, 2009
6. Лајман, Д., М., Потер, Г., В., Организиран криминал, четврто издание, Магор, Скопје, 2009
7. Николовски, Д., Транснационален организиран криминал против културното наследство, Заштита на културното наследство во Република Македонија, Зборник на трудови, Факултет за безбедност, Скопје, 2010, p. 135-150
8. Рајкел, Ф., Прирачник за трансационален криминал и правда, Датапонс, Скопје, 2009
9. Чагоровиќ, В., Улогата на Интерпол во спречувањето на недозволената трговија со културни добра, Regional Meeting "Prevention of Illicit Traffic and Other Illegal Actions Related to Cultural Properties", Hotel "Metropol" - Ohrid, March 15-18, 2006

10. Џуклески, Г., Најчести начини на шверцување културни добра од Република Македонија, Regional Meeting “Prevention of Illicit Traffic and Other Illegal Actions Related to Cultural Properties”, Hotel “Metropol” - Ohrid, March 15-18, 2006
11. The official web site of the Cultural Heritage Protection Office  
[http://www.uzkn.gov.mk/regionalna\\_sredba2.html](http://www.uzkn.gov.mk/regionalna_sredba2.html) [retrieved on April 15, 2011]
12. The official web site of Interpol <http://www.interpol.int> [retrieved on May 05, 2011]
13. The official web sites of the Macedonian TV stations: <http://www.sitel.com.mk>, <http://www.a1.com.mk>, <http://www.alfa.com.mk> [retrieved on April 10, 2011]
14. The official web sites of the Macedonian newspapers: <http://www.dnevnik.com.mk>, <http://www.vreme.com.mk>, <http://www.utrinski.com.mk> [retrieved on April 10, 2011]

## Summary

The subject of scientific discussion in this paper was the role of international police cooperation in the fight against trafficking in cultural goods and natural rarities, with special emphasis on the importance of Interpol. Lately, concern has been about the fact that the unlawful-illegal excavations have taken a larger wave which present constant danger for archaeological sites. This type of crime may be a part of the organized crime and that is why it is increasingly transnational. This form of crime gets high income to the perpetrators. No country today can say that it is protected from organized crime. In the fight against international organized crime and its forms, it is necessary to establish effective forms of cooperation of national police organizations. For such cooperation to be effective there is a necessity to take all organizational and functional deficiencies that exist in the national police. The key issue for Interpol has ever been and will remain the international police co-operation. The main instrument in the fight against crime is exchange of the information among the Interpol member countries. A wide and fast circulation of information among Interpol's member countries is indispensable for efficient police co-operation. The role of Interpol in fight against trafficking in cultural goods is very important. Interpol published an international brochure for the stolen art and archaeological objects and CD for those stolen arts.

Macedonia is a country which has very important and valuable cultural heritage and it needs more protection. Because of cultural and natural heritage, the Republic of Macedonia is a potential source of this type of crime. Therefore, the activities of meaningful cooperation with international police organizations, cooperation with foreign police or customs services, cooperation with intelligence services and cooperation with foreign professional services are necessary. In particular, cooperation with Interpol, as the most influential and effective international police organization, through the application of its police established instruments, is essential for the recovery and return of stolen cultural property and apprehension of the perpetrators. In the Republic of Macedonia, there is a good criminal law framework, which has to be implemented on the perpetrators. Law enforcement agencies must increase effectiveness in their work, so traffickers will get the deserved criminal sanctions.

For more effective fight against this type of crime, it is necessary to establish “cultural police”, as is the case in many developed countries, the establishment of legal person's records collections and their control, supervision over the work of antiquarians and galleries, registry for items that are searching the entire territory of the state, issuing a

brochure, catalog or book thefts of cultural and national heritage, strengthen awareness among the general population in the states about the level of threat and danger of the cultural heritage, joint cooperation of state authorities for civil society organizations, media, organizing workshops and other interactive learning in primary, secondary and higher education, training and so on, application of proactive methods in law enforcement investigations, specialization of the services that are responsible for protection of cultural heritage.

## ULOGA INTERPOLA U BORBI PROTIV TRGOVINE KULTURNIM DOBRIMA I PRIRODNIM RETKOSTIMA

**Apstrakt:** U ovom radu, predmet naučnog objašnjenja je uloga međunarodne policijske saradnje u borbi protiv trgovine u kulturna dobra i prirodne retkosti, sa posebnim naglaskom na važnost Interpola. O ovo pitanje u javnosti se mnogo razgovora, a mali broj istraživanja su napravljeni za da se ispita. Ova vrsta kriminala je sve više transnacionalnih i omogućava počiniocima zločina visokim primanjima, pa tako u poslednje vreme začeštuje njegove aktuelnosti.

Republika Makedonija je bogata so kulturne i prirodne bogatstvima i stoga potencijalni izvor ove vrste kriminala. Stoga su neophodno značajnije aktivnosti za saradnju sa međunarodnim policijskim organizacijama, saradnju sa strane policijske ili carinske službe, saradnji sa obaveštajnim službama i saradnja sa stranim stručnim službama. Konkretno, saradnja sa Interpolom, kao najutičajniji i efikasne međunarodne policijske organizacije, kroz primenu njenih policijskih uspostavljene instrumenata, je od suštinske važnosti za pronalaženje i vraćanje ukradenih kulturnih dobara i uhapsiti počinioce.

**Ključne reči:** Interpol, trgovina kulturnim dobrima, borbe, kriminal, međunarodna policijska saradnja.

# SAVREMENI METODI SUPROTSTAVLJANJA ORGANIZOVANIM OBLICIMA PRIVREDNOG KRIMINALITETA

*doc. dr Mile Šikman*

*Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske, Banja Luka  
mr Gojko Vasić*

*Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske, Banja Luka*

**Apstrakt:** Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika privrednog kriminaliteta, pored primjene klasičnih kriminalističkih radnji i mjera, ne može se ni zamisliti bez korišćenja novih metoda koji svoju osnovu nalaze u savremenim naučnim i tehničkim dostignućima. Uporedo sa razvojem i usavršavanjem *modus operandi* vršenja krivičnih djela organizovanog privrednog kriminaliteta, te sa sve većom i raznovrsnijom upotrebom raznih tehničkih i tehnoloških sredstava prilikom vršenja ovih krivičnih djela, usavršavaju se i metodi sprečavanja i otkrivanja krivičnih djela i izvršioca, odnosno tendencije načina vršenja savremenih krivičnih djela prati razvoj savremenih istražnih metoda koje imaju za cilj da smanje i suzbiju kriminalitet. Efikasna primjena savremenih tehnologija u suprotstavljanju novim i savremenijim vidovima privrednog kriminaliteta ne može se sprovesti bez proaktivnog pristupa, odnosno primjene strategijskog koncepta suprotstavljanja kriminalitetu. Pored toga, a u kontekstu savremenih metoda suprotstavljanja oblicima organizovanog privrednog kriminaliteta, posebno se izdvajaju dvije metode i to: sistemsko praćenje finansijskih tokova novca i oduzimanje nelegalno stečene imovine. Sistemsko praćenje finansijskih tokova novca podrazumijeva institucionalni pristup u kontroli novčanih transakcija putem bankarskog sistema, nadziranjem poslovanja bankarskog sistema, pranja novca i finansiranja terorizma, čime se mogu otkriti i mnoga krivična djela iz oblasti privrednog kriminaliteta (otkrivanje sumnjivih transakcija). Oduzimanje imovine stečene kriminalnim aktivnostima predstavlja odlučujuću fazu u ukupno suprotstavljanju kriminalitetu, a posebno njegovim najtežim oblicima, kao što su krivična djela organizovanog kriminala, teška krivična djela u oblasti privredno finansijskog poslovanja, kao i druga krivična djela koja su usmjerena na sticanje ekonomskog profita i moći. U radu će poseban osvrt biti na korišćenje ovih metoda u Republici Srpskoj, te kriminalistički pristup u praktičnoj primjeni.

**Ključne riječi:** organizovani kriminalitet, privredni kriminalitet, sistemsko praćenje finansijskih tokova novca, oduzimanje nelegalno stečene imovine.

## Uvod

Pojava novih oblika privrednog kriminaliteta zahtijeva iznalaženje adekvatnog odgovora od strane organa nadležnih za njihovo sprečavanje i suzbijanje. Efikasnije suprotstavljanje savremenim oblicima organizovanog privrednog kriminaliteta, bazira se na novim metodima i sredstvima, koja su puno zahtjevnija sa praktičnog, tehnološkog i naučnog stanovišta. Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika privrednog kriminaliteta, pored primjene klasičnih kriminalističkih radnji i mjera, ne može se ni

zamisliti bez korišćenja novih metoda koji svoju osnovu nalaze u savremenim naučnim i tehničkim dostignućima. Međutim, da bi se ti metodi mogli koristiti u suzbijanju privrednog i drugih vidova kriminaliteta, moraju biti procesno dozvoljeni, pa je u tom smislu donijeto nekoliko međunarodnih akata, što je i uslovalo izmjenu nacionalnih zakonodavstava koja su propisala nove metode, među kojima su posebno značajne posebne istražne tehnike i oduzimanje nelegalno stečene imovine. Imajući u vidu nove oblike privrednog kriminaliteta, njegovu ekspanziju a posebno njegove organizovane oblike, pri čemu treba istaći i činjenicu da organizovani kriminalitet u sklopu svoje kriminalne djelatnosti sve više koristi naučna i tehnička dostignuća, sasvim je logično i opravdano da nacionalna zakonodavstva sadraže takve propise (Bošković, 2009:100).

Iako se većina savremenih istražnih metoda odnosi na postdeliktno (represivno) djelovanje, u zadnje vrijeme preovladava shvatanje da je adekvatna kriminalna politika nemoguća bez preventivnog djelovanja u odnosu na pojavne oblike kriminaliteta, kao i u odnosu na određene kriminogene faktore u društvu. Zbog toga se sve više razvijaju i metodi koji imaju prevashodno preventivni karakter kada je u pitanju suprotstavljanje kriminalitetu. Neki od ovih metoda imaju čisto preventivni karakter, ali ih je većina, pored preventivne, kao primarne ili sekundarne, zadržala i represivnu ulogu u suzbijanju kriminaliteta, što, svakako, ne umanjuje značaj i doprinos u suzbijanju kriminaliteta. Navedeni metodi su mnogobrojni i nabrojati ih sve je nemoguće, prvenstveno iz razloga što neki i nisu čisto kriminalistički metodi, a s druge strane, svakodnevno se razvijaju novi metodi koji ili potiskuju ili nadopunjuju postojeće, te se tako postavlja pitanje koji su to savremeni metodi i koliko mogu da nose tu odrednicu (Pena, 2008:114-115). Savremena tehničko-tehnološka rješenja omogućuje razvoj istražnih metoda, koje mogu osigurati uspješno suprotstavljanje savremenim oblicima kriminaliteta, u skladu sa prihvaćenim standardima u oblasti ljudskih prava. Dostignuća u nekim naučnim oblastima, našla su široku primjenu u policijskoj praksi, kao što su kompjuterske, informacione i visoko-soficirane tehnologije koje se koriste za potrebe elektronskih baza podataka, evidencija, forenzike, kriminalističko-obavještajnih analiza i strateškog planiranja. Primjena novih tehnologija je tendencija u zakonodavnoj praksi savremenih zemalja, kao odgovor na visoku stopu kriminaliteta i migracije stanovništva. Efikasna primjena savremenih tehnologija u suprotstavljanju novim i savremenijim oblicima privrednog kriminaliteta ne može se sprovesti bez proaktivnog pristupa, odnosno primjene strategijskog koncepta suprotstavljanja kriminalitetu.

## **Savremeni oblici organizovanog privrednog kriminaliteta**

Sadržaji savremenih oblika privrednog kriminaliteta mnogo je raznovrsniji i kompleksniji u odnosu na njegov sadržaj u ranijem periodu, prije svega u vrijeme dominantne uloge društvene svojine. Naime, polazeći od toga da savremeni privredni kriminalitet karakterišu prije svega uslovi u kojima se on ispoljava, misli se na privredno-ekonomske uslove date zemlje, ali i regionalnog i međunarodnog privrednog ekonomskog uređenja. Zbog toga je sadržaj privrednog kriminaliteta veoma promjenljiv, što je i sasvim logično, zbog njegove uslovljenosti novonastalim društveno ekonomskim i političkim odnosima u kojima se neminovno stvaraju uslovi za promjene i pojavu novih pojava oblika. Promjene u ekonomskim i političkim sistemima uslovljavaju nastanak novih pojava oblika privrednog kriminaliteta koji nisu obuhvaćeni sadržajem definicije iz prethodnog perioda, jer nisu postojali ili okvalifikovani kao društveno opasna djela, tj. nisu zakonom propisani kao krivično djelo. Navedene promjene bitno utiču na potrebu definisanja pojma privrednog



kriminaliteta i na njegovo sveobuhvatno određivanje u skladu sa aktuelnim društveno-ekonomskim odnosima u zemlji<sup>1</sup> (Bošković, 2009:10).

Ono što naročito karakteriše savremene oblike privrednog kriminaliteta jesu njegovi organizovani oblici, odnosno kohabicija organizovanog kriminaliteta i savremenih oblika privrednog kriminaliteta. U tom kontekstu, potrebno je poći od osnovne zajedničke karakteristike organizovanog kriminaliteta i privrednog kriminaliteta, a to je težnja ka sticanju protivpravne imovinske koristi, odnosno uvećanju profita i moći. Upravo je to osnovna dodirna tačka organizovanog kriminaliteta i privrednog kriminaliteta iz koje proizilaze druge dodirne tačke, na osnovu kojih se uspostavlja određeni odnos ova dva oblika kriminaliteta. Takođe, bitno je navesti i ključnu razliku između ova dva oblika kriminaliteta, a to je način sticanja i uvećanja profita, kod ova dva oblika kriminaliteta. Zapravo, kod privrednog kriminaliteta radi se o protivpravnoj djelatnosti pojedinca i institucija koji su u biznis ušli da bi sticali profit legitimnim poslovanjem, dok organizovani kriminalitet sadrži nelegalne aktivnosti subjekata čiji je cilj od početka bio sticanje i uvećanje profita na nelegitimnan način i nelegitimnim sredstvima. Postoji paralela između struktura iz sistema organizovanog kriminaliteta i struktura i načina funkcionisanja legitimnih preduzeća. Prostom imitacijom, kriminalne organizacije preslikavaju strukturu legitimnih organizacija, oblikuju ih po uzoru na opšti model organizacija koje se bave zakonitim biznisom, s tim što prilagođavaju i razrađuju njegovu prirodu u skladu sa osobenostima posla kojim se bave. Šta više, kriminalna udruženja kroz koja se ostvaruje nezakoniti biznis u potpunosti oponašaju svojom strukturom najefikasnije tipove organizacije koji postoje na legalnoj sceni (neki kriminalni "sindikati" postali su u punom smislu reči velika preduzeća i imaju organizaciju po modelu industrijske korporacije). Organizatori podzemnih organizacija oponašaju u svemu - po uglađenosti, ponašanju, odevanje - velike industrijske i finansijske aristokrate i magnate, ističući u svakoj prilici "mi smo biznismeni". Iz navedenog proizilazi da i kriminalne organizacije i organizacije legalnog biznisa dejstvuju faktičkom sličnošću (Petrović, 1996:38-39).

Iz prethodnog se može zaključiti da je privredni kriminalitet, uži pojam od organizovanog kriminaliteta, te se pod delatnost organizovanog kriminaliteta mogu podvesti pojedini oblici privrednog kriminaliteta, ukoliko ovi oblici kriminaliteta sadrže sve one elemente koji karakterišu organizovani kriminalitet (Šikman, 2010:80). To znači da se privredni kriminalitet može ispoljiti u vidu krivičnih djela organizovanog kriminaliteta, ali i da može biti izvršeni na način koji mu neće dati obeležja organizovanog kriminaliteta. Ovaj odnos organizovanog kriminaliteta i privrednog kriminaliteta, može se još dublje sagledati kod pojedinih oblasti organizovanog kriminaliteta, kao što je ispoljavanje organizovanog kriminaliteta u oblasti privredno-finansijskog poslovanja. U ovoj oblasti ispoljavanja organizovanog kriminaliteta uspostavljaju se najtešnje veze sa privrednim kriminalitetom, s obzirom da je kriminalitet u ovoj oblasti najprisutniji na području bankarstva, osiguranja, privrednog poslovanja, trgovine i berzanskih transakcija. Izvršioци krivičnih djela privrednog kriminaliteta u navedenim oblastima privredno-finansijskog poslovanja, jesu poslovni ljudi, što ga čini nevidljivim i što umanjuje njegov značaj i opasnost, pri čemu oni nastoje da organizuju

<sup>1</sup> U današnjim društveno-političkim i ekonomskim uslovima kada se privredni sistem države više ne zasniva na dominantnoj ulozi društvene svojine nad sredstvima za proizvodnju i na socijalističkim samoupravnim odnosima, pojam privrednog kriminaliteta ne može se više vezivati isključivo za kriminalne napade na društvenu svojinu. Postupak vlasničke transformacije, koji je još u toku, doveo je do afirmacije drugih oblika svojine, odnosno do pluralizma svojinskih odnosa u ekonomskom sistemu. Privrednu delatnost kroz razne oblike svojine, uz sve više prisutnu privatnu svojinu obavljaju preduzeća, druga pravna lica i preduzetnici, s tim što javna preduzeća još uvek najčešće posluju sredstvima u državnoj svojini. Još jedna bitna karakteristika današnjeg ekonomskog sistema sastoji se u činjenici da dogovorna ekonomija postaje prošlost, a da privredna djelatnost sve više dobija tržišni karakter, što je svakako od određenog uticaja u sklopu određivanja ponašanja koja treba da budu obuhvaćena pojmom privrednog kriminaliteta.

kriminalnu djelatnost pažljivim planiranjem nezakonitosti, uključivanjem drugih lica, ostvarivanjem uticaja koji je potreban, a sve sa namjerom da uvećaju profit, odnosno nelegalno steknu imovinsku korist. Vrlo često, uspostavljaju posebne odnose, najčešće interesne prirode sa licima koja obavljaju javne funkcije, što im stvara nove povoljne uslove za kriminalno delovanje. Kada se analiziraju slučajevi kriminalnih delatnosti u kojima su uključene navedene kategorije lica (najčešće ovlašćena i odgovorna lica u privredno-finansijskom poslovanju) i koji su činjeni na opisan način, jasno je da takva delovanja imaju sva obeležja organizovanog kriminaliteta (Šikman, 2010:80-81). Naime, oblast privredno-finansijskog poslovanja je posebno interesantna za organizovani kriminalitet, jer mu omogućava razne vidove nelegalne, ali i određene oblike legalne djelatnosti, i upravo je korupcija kao metod djelovanja organizovanog kriminaliteta najzastupljenija u toj oblasti, jer organizovanom kriminalitetu omogućava da s predstavnicima privrednih i finansijskih subjekata i s određenim državnim organima uspostavi odgovarajuće kriminalne veze. Tako uspostavljene kriminalne veze omogućavaju organizovanom kriminalitetu nesmetanu delatnost u toj oblasti i garantuju odgovarajuću zaštitu njegove kriminalne delatnosti, bilo direktno od strane tih organa, ili po osnovu radnog mesta i funkcije koju obavljaju lica sa kojima su sklopljeni kriminalni poslovi, s obzirom na njihov ugled i uticaj kod nadležnih organa (Bošković, 2005:915).

Takođe, značajna djelatnost organizovanog kriminaliteta u privrednoj oblasti ispoljava se u njegovim nastojanjima da ulaže sredstva u legalni biznis. Naime, ostvarivši, pored finansijske, i društvenu moć, organizovani kriminalitet finansijska sredstva dobijena svojom kriminalnom djelatnošću investira u pojedine oblasti legalnog biznisa, što mu omogućava stvaranje profita, ali i obezbjeđuje još veću zaštitu. Tako, ilegalni novac koji je prošao legalne finansijske tokove, bilo u nacionalnom ili međunarodnom platnom prometu, kao zakonit kapital se ulaže u određene legalne poslove<sup>2</sup>. Pored toga, konkurencija na domaćem tržištu se narušava nelojalnim ponašanjem i spekulacijom pojedinih privrednih subjekata, kao i ograničavanjem jedinstvenog tržišta. Takvo narušavanje konkurencije u mnogim slučajevima nije prepušteno stihiji, već se odvija kroz djelatnost pojedinih kriminalnih organizacija u preduzećima i drugim pravnim licima koje povezuje zajednički interes i čijim se djelovanjem postupa protivno propisima i dobrim poslovnim običajima, korištenjem nesređenog stanja na tržištu i sticanjem neosnovane finansijske ili druge imovinske koristi. Isto tako, oblast privatizacije, koja je u određenoj mjeri ugrožena korupcijom, takođe je veoma interesantna za djelovanje pojedinih kriminalnih organizacija<sup>3</sup>. Dalje, projekti koji se finansiraju iz javne potrošnje, u nekim slučajevima se biraju po osnovu postojanja mogućnosti korumpiranja, a ne na osnovu sagledavanja realne potrebe za njima, pa je prisutna spremnost korumpiranja odgovornih od strane kriminalnih organizacija radi dobijanja posla, a često se iznos na ime korumpiranja uračunava u cijenu izvođenja javnih radova. Značajna delatnost u ovoj oblasti je takođe i falsifikovanje i rasturanje falsifikovanog novca, koji posao donosi znatnu dobit, a ujedno omogućava i završavanje mnogih poslova u okviru nezakonitog

2 Na primjer u Sjedinjenim Američkim Državama su to različiti poslovi, kao npr. bankarstvo, građevinarstvo, nepokretnosti, investicije, određeni vidovi proizvodnje, zdravstvo, snabdevanje vodom, hranom, gasom, ali i drugi poslovi, kao što su čišćenje ulica i odnošenje smeća, lokali, nožni klubovi i sl. U materijalu Predsedničke komisije iz 1976. godine navedena su četiri načina pomoću kojih organizovani kriminalitet vrši kontrolu nad legalnim biznisom: investiranje svoga kapitala koji je stečen kriminalnom delatnošću, prihvatanje partnerstva u profitabilnim poslovima kao vid isplate kockarskog duga, preuzimanje firme ili određenih poslova, kao oblik vražanja lihvarskog duga i preuzimanje firme ili poslova, uz primenu nekog od oblika iznuđivanja (President Commission on Organized Crime-Task Force: Organized Crime Washington, 1976.).

3 Tu su posebno karakteristične one kriminalne organizacije koje su uspjele da se uključe u legalan posao privatizacije pojedinih firmi i da postanu njihovi vlasnici po mnogo nižoj cijeni od njihove stvarne vrijednosti, kao i one koje su osnivanjem privatnog preduzeća uspjele da se uključe u legalne privredne tokove.



poslovanja organizovanog kriminaliteta. Korupcija je takođe jedna od bitnih delatnosti u oblasti savremenog privrednog kriminaliteta, gde je posebno prisutno korumpiranje od strane organizovanog kriminaliteta. Prevara je arhetipska nisko rizična, visoko profitna kriminalna delatnost, koja se sastoji od različitih kriminalnih aktivnosti čiji je osnovni cilj iskorištavanje slabosti finansijskih sistema i kontrola. Logistički složene prevare, kao na primer poreske prevare, koje uključuju krijumčarenje robe, zahtevaju veštinu, sposobnost i čvrstu infrastrukturu, da bi bila efikasna i može da bude učinjena samo od organizovane kriminalne grupe. Pored toga organizovane kriminalne grupe učestvuju u PDV-e prevarama, intelektualnim prevarama i zloupotrebama autorskih prava, prevarama putem platnih kartica, itd.

Oblici organizovanog kriminaliteta u privredno finansijskom poslovanju predstavljaju najozbiljniji problem za Bosnu i Hercegovinu i Republiku Srpsku s obzirom na štetu koju ovi oblici kriminaliteta, po osnovu utajenih poreskih i drugih davanja, imaju po budžet zemlje, kao i na društvo u cjelini<sup>4</sup>. Određene procjene ukazuju da visina štete prelazi iznos od oko 1,5 milijardi evra na godišnjem nivou (REPORT, 2003). Najveći broj do sada tretiranih slučajeva u ovoj oblasti odnosio se na kriminalne radnje vezano za uvoz i promet robe. Prema raspoloživim podacima, dominantan je bio ilegalni uvoz tzv. visokotarifne robe (derivati nafte, alkohol i cigarete), kao i veće količine tekstilne i tehničke robe, gde su pored ilegalnog uvoza preko državne granice (krijumčarenje), korištene i druge metode kao što je falsifikovanje dokumentacije prilikom uvoza (carinske prevare). U unutrašnjem prometu roba, naročito su bili prisutni organizovani oblici poreskih utaja, korištenjem tzv. fiktivnih (Shell) preduzeća, a čemu je pogodio raniji sistem oporezivanja<sup>5</sup>. Pored poreskih utaja, krijumčarenja i carinskih prevara, evidentirani su brojni primjeri zloupotreba u procesu transformacije vlasništva preduzeća u državnoj svojini u privatno vlasništvo. Na ovaj način pričinjene su ogromne štete kako za privatizovana preduzeća, tako i za državu u celini. Kada je u pitanju ugrožavanje monetarnog sistema BiH proizvodnjom i stavljanjem u promet falsifikovanog novca, aktivnosti agencija su bile usmerene na otkrivanje i identifikaciju pojedinaca i grupa uključenih u navedene nezakonite radnje. Navedene pojave mogu na direktan i indirektan način uticati na opštu ekonomsku stabilnost i legalne tokove novca. Po visini pričinjene materijalne štete i drugim posledicama izdvajaju se i krivična djela zloupotrebe službenog položaja ili ovlašćenja, kojih je tokom 2006. godine otkriveno i prijavljeno 171, što je za 37% više nego u 2005. godini i predstavljaju 21,6% ukupnog broja krivičnih dela privrednog kriminaliteta. Pranje novca je u Bosni i Hercegovini identifikovano kao izuzetna opasnost integritetu finansijskih ustanova u BiH koja već niz godina dovodi u nepovoljniji položaj privredne subjekte koji legalno posluju<sup>6</sup>.

4 Glavni mehanizam za raširenu utaju javnih prihoda predstavljala su fiktivna preduzeća koje je bilo relativno jednostavno registrovati. Prema podacima poreskih organa Federacije BiH, u 2004. godini je bilo 1187 pravnih lica u Federaciji BiH koja su označena kao nedostupna, fiktivna ili paralelna, i zabeleženih 835 slučajeva utaje poreza od 2002. godine koji su doveli do gubitka prihoda u iznosu od 320,2 miliona KM (približno 160 miliona evra), za koje presude tek treba da budu izrečene. Poreski organi Republike Srpske zabeležili su 464 nedostupna preduzeća, 73 fiktivna preduzeća i 21 "paralelna" preduzeća u istom periodu. (Šikman, 2010).

5 Ovaj sistem je omogućavao prenošenje obaveze plaćanja poreskih davanja na krajnjeg potrošača, tako da su tzv. fiktivne firme formalno preuzimale ulogu krajnjeg potrošača, dok bi oporezive robe završavale na crnom tržištu. Bitno je istaći da su organizovane grupe uspostavile cijele sisteme i mreže za omogućavanje utaje poreskih davanja i legalizaciju nezakonito stečenih prihoda (pranje novca), te da su svoje usluge, uz određenu naknadu (proviziju) pružale velikom broju preduzeća sa prostora cele Bosne i Hercegovine, uključujući i Republiku Srpsku.

6 Identifikovani perači novca u Bosni i Hercegovini nastoje na najlakši i najbrži način "reciklirati novac" i pri tome im nije uvek primarno da ostvare najviše stope dobiti na oprani novac, odnosno njegovo investiranje. U periodu od 2000. godine do 2004. godine entitetske finansijsko - obavještajne jedinice su, u skladu sa zakonima o sprečavanju pranja novca, od obveznika sprečavanja pranja novca primile izveštaje o 159.688 sumnjivih, gotovinskih i vezanih transakcija u vrednosti od 14.022.420.633,41 KM, a nakon analize dobijenih informacija identifikovale su i nadležna tužilaštva obavestile o 1.388 sumnjivih transakcija u iznosu od 787.128.523,00 KM i privremeno zamrzle sredstva na računima pravnih i fizičkih lica u iznosu od 3.076.485,85 KM. (REPORT, 2003).

Korupcija kao vid savremenog privrednog kriminaliteta, bilo da je vršena pojedinačno ili organizovano, prisutna je u svim oblastima privredne i vanprivredne djelatnosti u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini i ispoljava se u javnom i privatnom sektoru, izazivajući niz posljedica u sklopu ekonomskog sistema, od kojih mnoge pogađaju poštene građane. U Republici Srpskoj primjetni su različiti trendovi privrednog kriminaliteta. Naime, primijetan je pad ukupnog broja krivičnih djela privrednog kriminaliteta od 2005. godine, koji je zadržan tokom 2008. i 2009. godine. Ovaj trend prati i broj podnesenih izvještaja za izvršena krivična djela privrednog kriminaliteta, s tim što je uočen porast broja izvještaja od 2008. godine. Sličan je trend i po broju prijavljenih lica, s tim da je značajno odstupanje manifestovano 2007. godine, kada je uočen trend povećanja broja prijavljenih lica u odnosu na broj podnesenih izvještaja.<sup>7</sup>

## Suprotstavljanje savremenim oblicima organizovanog privrednog kriminaliteta

Suprotstavljanje savremenim oblicima organizovanog privrednog kriminaliteta podrazumjeva savremeni krivičnopravni i kriminalistički pristup. To znači uspješno suprotstavljanje organizovanom privrednom kriminalitetu podrazumjeva njihova zahvatanje (inkriminisanje) krivičnim zaknom, procesuiranje krivičnoprocesnim zakonom i tretiranje kriminalističkim metodima i sredstvima, uz prihvatanje najsavremenih međunarodnopravnih standarda i procedura kada je riječ o ovim krivičnim djelima. Tako, opšteprihvaćeno je da se ovim krivičnim djelima (kao i drugim krivičnim djelima organizovanog kriminaliteta) samo efikasno možemo suprotstaviti korišćenjem specijalnih istražnih tehnika<sup>8</sup>, oduzimanjem nelegalno stečene imovine, korišćenja savremenih informacionih tehnologija, kao i drugih posebnih metoda i načina, uključujući prikupljanjem prethodnih obavještenja, vođenje informativnog razgovora, provjera i pregled, uvid u određenu dokumentaciju, hemijske klopke, poligrafsko testiranje i dr. Naime, do informacije da je izvršeno neko krivično delo privrednog kriminaliteta, veoma je teško doći uopšte, a posebno kod onih kriminalnih delatnosti iz oblasti privrednog i finansijskog kriminaliteta, krijumčarenja i nedozvoljene trgovine, korupcije i pranja novca. Zbog toga je veoma bitno da agencije za sprovođenje zakona blagovremenom primenom adekvatnih kriminalističko-taktičkim metoda i posebnih istražnih radnji usmjere svoju djelatnost na otkrivanje i razobličavanje svih oblika organizovanog privrednog kriminaliteta u onim oblastima gde indicije ukazuju na vršenje takve kriminalne aktivnosti. Otkrivanje ovih krivičnih djela zahteva složeniji i kvalitetniji pristup u odnosu na ona krivična dela koja vrše pojedinci ili neorganizovane kriminalne grupe<sup>9</sup>.

7 Tako su za posljednjih šest godina u MUP-u RS obrađena i prijavljena 4.465 krivična djela privrednog kriminaliteta. Tužilaštvima je podneseno 3.227 izvještaja o počinjenim krivičnim djelima i ukupno prijavljeno 4.246 počinilaca. Od 4.465 krivičnih djela prijavljenih tokom prethodnih šest godina, 809 se odnosi na zloupotrebu službenog položaja ili ovlašćenja, 310 na falsifikovanje službene isprave, 120 na utaju poreza i doprinosa, 166 je zloupotreba ovlašćenja u privredi, 12 zaključenja štetnih ugovora, 557 falsifikovanja novca, 279 pronevjera, 161 djelo nedozvoljene trgovine, 175 poslovnih prevara, 201 obmana kod podizanja kredita ili otvaranja kreditnih kartica, 89 nesavjesnih privrednih poslovanja i dr., što ukazuje na adekvatnu zahvaćenost koruptivnih krivičnih djela. U Izvještaji Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske o radu za 2005, 2006, 2007, 2008. i 2009. godinu.

8 U Republici Srpskoj i BiH su one regulisane kroz primjenu posebnih istražnih radnji, uključujući: nadzor i tehničko snimanje telekomunikacija, pristup kompjuterskim sistemima i kompjutersko sravnjeneje podataka, nadzor i tehničko snimanje prostorija, tajno praćenje i tehničko snimanje lica, transportnih sredstava i predmeta koji su u vezi sa njima, korišćenje prikrivenih istražitelja i korišćenje informatora, simulovani i kontrolisani otkup predmeta i simulovano davanje potkupnine i nadzirani prevoz i isporuka predmeta. Vidi: Zakon o krivičnom postupku – prečišćeni tekst, Službeni glasnik Republike Srpske, broj 100/09.

9 Uspješna aktivnost policije i drugih nadležnih organa u otkrivanju ovih krivičnih dela prevashodno podrazumjeva i odgovarajući nivo poznavanja suštine privrednog kriminaliteta, odnosno privredno-finansijskog poslovanja budući da

Ipak, u otkrivanje i dokazivanje ovih krivičnih djela nezabilano je i klasično kriminalističko postupanje. Tako, tokom otkrivanja, razjašnjavanja i dokazivanja krivičnih djela privrednog kriminaliteta poseban značaj ima kriminalistička obrada, koja ima za cilj da utvrdi opstojnost kriminalnog događaja, ukoliko je on neizvjestan, obim kriminalne djelatnosti, proširi otkrivanje na moguće nove načine izvršenja i omogući dostupnost počinioca. Kriminalistička obrada mora se provoditi uz poštovanje odredaba krivičnog postupka i primjenu pravila kriminalistike (Papeš, 1986:330). Kod privrednog kriminaliteta kriminalistička obrada obuhvata utvrđivanje obima i oblika napada na sve oblike imovine, što zahtjeva smišljen rad, operativnu brzinu i efikasnost u njenom planiranju uz pomoć verzija. Stoga se u cilju kriminalističkog ispravnog načina korišćenja indicijalnog metoda mora vršiti detaljna analiza svih prikupljenih činjenica, bez obzira da li imaju operativni ili dokazni značaj (Bošković, 2005). Sve ove činjenice se detaljno proučavaju, svaka posebno i u sklopu cjelokupnog činjeničkog stanja, sagledava se njihova suština, operativna vrijednost i analiziraju mogućnosti njihovog kriminalističkog korišćenja. U analizi činjeničkog stanja prema raspoloživim saznanjima, koja omogućavaju takvo stanje treba uvek nastojati utvrditi određene okolnosti koje ukazuju da su učiniocu bile poznate neke bitne činjenice pri izvršenju krivičnog djela, jer ga u to vrijeme i na takav način ne bi mogao inače izvršiti. Isto tako, u praksi se u vezi sa privrednim kriminalitetom sprovode knjigovodstvena, finansijska, tehničko-tehnološka i grafološka vještačenja<sup>10</sup> (Papeš, 1986). Uvid u poslovnu dokumentaciju, pronalaženje dokumenata i njihova konfrontacija, te utvrđivanje načina prisvajanja, pronalaženje neevidentnog viška prilikom prebacivanja robe izvan radne organizacije ili na liniji kriminalne realizacije, revizioni nalazi inspekcija ili unutrašnja kontrola nisu imali dokaznu snagu, već se dokazna snaga temeljila na nalazu vještaka.

Savremeni metodi otkrivanja i istrage krivičnih djela privrednog kriminaliteta mogu se posmatrati s aspekta primjene kriminalističko-obavještajnog rada<sup>11</sup>, sistemskog praćenja tokova novca, posebnih istražnih radnji, visokosofisticirane tehnologije, profilisanje i oduzimanje nelegalno stečene koristi. U radu će detaljnije biti objašnjeni metodi sistemskog praćenja finansijskih tokova novca i oduzimanja nelegalno stečene imovine.

---

se takva kriminalna delatnost upravo i konkretizuje kroz određena krivična dela sistemativizovana krivičnim zakonima. Zbog toga metodika otkrivanja krivičnih djela privrednog kriminaliteta ima određene specifičnosti koje proističu iz nužnosti prilagođavanja postojećih kriminalističkih metoda svim bitnim karakteristikama ovih vidova kriminalne delatnosti, odnosno svojstvima konkretnih krivičnih djela, kako bi se lakše došlo do saznanja o njihovom izvršenju (Bošković, 2009).

<sup>10</sup> Provođenje vještačenja je izvođenje dokaza na osnovi nalaza i mišljenja stručnih osoba o relevantnim činjenicama o kojima u toku postupka sud ne može sam izvesti dokaze. Pored toga, tokom postupka često je potrebno utvrditi egzistentnost imovinske štete ili, pak, postojanja manjka, jer je to često jedan od bitnih elemenata krivičnog djela. Tako su u Republici Srpskoj ukupnim rezultatima u oblasti sprečavanja, otkrivanja i dokumentovanja krivičnih djela privrednog kriminaliteta doprinijele su brojne kriminalističko-tehničke mjere i radnje kao i dokazne radnje. tokom 2009. godine u Kriminalističko-tehničkom centru, urađeno je 3.918 vještačenja: grafoškopskih 257; bioloških 1.616; mehanoskopskih 466; daktiloskopskih 853 i hemijskih analiza 690. Urađeno je 36 vještačenja eksplozija i eksplozivnih naprava, 203 poligrafska ispitivanja, a u 335 slučajeva angažovani su vještaci po pozivu sudova i tužilaštava. Sačinjena je brojna fotodokumentacija i grafički prikazi. Nesporno da je vještačenje značajna dokazna radnja kojom se obezbeđuju valjani dokazi za vođenje krivičnog postupka protiv učinilaca krivičnih djela privrednog kriminaliteta. Međutim, sva navedena vještačenja se odnose na ukupni kriminalitet, a među njima se jedan broj odnosi i na krivična djela privrednog kriminaliteta, naročito grafoškopska, mehanoskopska, daktiloskopska, kao i knjigovodstvena i finansijska vještačenja. U: Izvještaj o radu MUP-a Republike Srpske za 2009 godinu.

<sup>11</sup> Tokom 2009. godine u MUP-u Republike Srpske sačinjeno je 34.149 kriminalističko-obavještajnih izvještaja, za 10,7% manje u odnosu na 2008. godinu (37.803), ali je procenat njihove iskorišćenosti od 4,1% nešto manji u odnosu na 2008. godinu, kada je bio 4,4%. Otvoreno je 2.076 glavnih kartona. Primjenom ove metodologije rasvijetljeno je 1.412 krivičnih djela, tužilaštvima podnesena 1.164 izvještaja, te 220 zahtjeva za počinjene prekršaje. Daljem razvoju ovog metoda sigurno će doprinijeti primjena Uputstva o evidentiranju, obradi, korišćenju i distribuciji obavještajnih podataka u bazi podataka, informatičko uvezivanje sistema kriminalističko-obavještajnih analiza na terenu i ponovo urađena aplikacija za kriminalističko-obavještajne analize. U: Izvještaj o radu MUP-a Republike Srpske za 2009 godinu.

## Sistemska praćenje finansijskih tokova novca

Sistemska praćenje finansijskih tokova novca podrazumijeva institucionalni pristup u kontroli novčanih transakcija putem bankarskog sistema, nadziranjem poslovanja bankarskog sistema, pranja novca i finansiranja terorizma, čime se mogu otkriti i mnoga krivična djela iz oblasti privrednog kriminaliteta. Privredni kriminal u bankarskom sektoru je svaka ilegalna aktivnost koja ima obilježje prevare ili utaje nad jednom od stranaka u poslovnim finansijskim transakcijama ili transferima. U užem smislu, finansijski kriminal su prevare putem lažnih finansijskih transakcija i transfera koji se obavljaju putem finansijskih institucija – banaka<sup>12</sup>. Cilj sistemskog praćenja finansijskih tokova novca jeste otkrivanje sumnjivih transakcija, odnosno svaka transakcija za koju obveznik ili nadležni organ procijeni da u vezi sa transakcijom ili licem koje obavlja transakciju postoje osnovi za sumnju na počinjenje krivičnog djela pranje novca ili finansiranja terorističkih aktivnosti, odnosno da transakcija uključuje sredstva koja su proizašla iz nezakonitih aktivnosti. Sumnjive transakcije su i one transakcije koje odstupaju od normalnih modela aktivnosti klijenata, kao i svaka kompleksna i neuobičajeno velika transakcija koja nema očiglednu ekonomsku, poslovnu ili pravnu svrhu, pa samim tim sumnjive transakcije mogu i da ukažu na sumnju da je izvršeno neko krivično djelo privrednog kriminaliteta.

Institucije koje su uključene u sistemska praćenje finansijskih tokova novca zavise od ekonomsko-političkog uređenja zemlje, a obično su to institucije za kontrolu bankarskog sektora i agencije za sprovođenje zakona. U Republici Srpskoj i BiH to su Agencija za bankarstvo Republike Srpske, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske, kao i neki državni organi, uključujući Državnu agenciju za istrage i zaštitu, a naročito Finansijsko-obavještajno odjeljenje u toj instituciji. Dakle, sistemska praćenje finansijskih tokova novca vrši se uobičajno preko bankarskog sistema. Bankarski sistem Republike Srpske obuhvata banke<sup>13</sup>, mikrokreditne organizacije<sup>14</sup>, štedno-kreditne organizacije i druge finansijske organizacije čije se osnivanje i poslovanje uređuje posebnim zakonima u kojima je propisano da Agencija za bankarstvo Republike

12 Na primjer: preduzeće koje se bavi prometom akcizne robe (maloprodaja) iz Federacije Bosne i Hercegovine je otvorilo transakcioni račun u banci čije je sjedište u Republici Srpskoj. Svakodnevno su polazi pазара u iznosima nešto manjim od 30.000 KM (često i više puta dnevno). Isti ili naredni dan bezgotovinski se vrši plaćanje robe veletrgovcu koji ima otvoren račun u nekoj drugoj banci u BiH. Opšta karakteristika ovih transakcionih računa je da imaju veliki promet u vrlo kratkom vremenu, te da se novac ne zadržava na računima (saldo računa je gotovo uvijek nula). Ovo je i najrašireniji oblik sumnjivih transakcija u BiH koji se obavlja preko „fiktivnih firmi“, a u sklopu utaje poreza na promet, uglavnom visokotarifnih roba. Gotovina koju „fiktivne firme“ polažu u banke je uglavnom pribavljena krivičnim djelom (utaja poreza, prevara, krađa i slično.). Pored toga, primjer finansijskih malverzacija ogleda se u tome da veliki broj fizičkih lica (nerezidentni) polažu svakodnevno značajne gotovinske iznose, a nakon izvjesnog vremena vrši se transfer novca putem korespondentskih banaka u prekomorske zemlje. Takođe, kontrolom deviznih pozicija banke je utvrđeno da komitent banke čije je sjedište u zemlji koja je poznata kao centar za off-shore kompanije ima otvoren devizni račun starnih pravnih lica, te da su na tom računima bili veliki prilivi i odlivi (za prilike u BiH enormno veliki) deviznih sredstava po osnovu konverzije stranih valuta u relativno kratkom vremenskom periodu, po osnovu deviznih spot ugovora (foreign exchange contract) – banka plaća komitentima ugovoreni iznos u jednoj valuti, a komitent plaća banci ugovoreni iznos u drugoj valuti sa ugovorenim rokom dospijeća (isti dan) i definisanim deviznim kursom valuta. Činjenica je da se ne radi o gotovinskim transakcijama, ali je Agencija smatrala da se radi o sumnjivim transakcijama, jer banka nije uspostavila potpunu dokumentovanost o svom komitentima.

13 Banke nastavljaju da dominiraju finansijskim sektorom s kapitalom koji predstavlja oko 93% BDP-a u 2007. Trenutno postoji 31 banka u BiH, od kojih 21 ima glavno sjedište u Federaciji BiH, a 10 u RS. Dvije banke su u državnim rukama s privremenom upravom. Pet većih banaka drži oko 60% ukupnog kapitala bankarskog sistema. Nijedna banka nema sjedište u Brčko-distriktu, ali postoje brojne filijale koje posluju u Distriktu. Banke posluju u skladu sa entitetskim zakonima o bankama. Većina banaka je strano vlasništvo, sa stranim kapitalom, koje kontrolišu oko 83% ukupnog bankarskog kapitala. Banke ne trebaju odvojene dozvole da posluju u F BiH, RS ili Distriktu, ali moraju da informišu odnosne agencije za bankarstvo.

14 Postoji 20 mikrokreditnih organizacija i 9 finansijskih lizing kompanija u Federaciji. U RS postoje 4 štedne i kreditne organizacije, 7 mikrokreditnih organizacija (od kojih su 4 neprofitne i 1 finansijska lizing kompanija).

Srpske izdaje dozvole ili odobrenja za rad, nadzire poslovanje i vrši druge poslove u vezi s njima.

Agencija za bankarstvo Republike Srpske ima dosta široka ovlašćenja i da kroz njihovo sprovođenje može da izvrši uvid u finansijske tokove novca i da preduzme i odgovarajuće represivne mjere, ali i da eliminiše uslove koji pogoduju raznim nezakonitim transakcijama koje mogu da sadrže i elemente nekog od krivičnih djela privrednog kriminaliteta, što svakako zahtijeva saradnju s policijom i tužiocem. Agencija, nadzor banaka vrši: OFF-SITE kontrolama (kontrola banaka putem standardizovanih izvještaja), ON-SITE kontrolama (kontrola u samim bankama koje mogu biti sveobuhvatne kontrole i ciljane kontrole), kao i kroz supervizorsku kontrolu čija je svrha da obezbijede da banke funkcionišu na sigurnim i zdravim osnovama i da drže dovoljno kapitala i rezervi kako bi se zaštitile od rizika. Otkrivanje kriminalnih aktivnosti nije prioritetni zadatak Agencije, ali kada se iste otkriju njihovo procesuiranje u saradnji sa drugim organima (Republičko javno tužilaštvo, MUP, Poreska uprava, Odjeljenje za sprečavanje pranja novca) svakako jeste. Otkrivanje neprijavljenih finansijskih transakcija za koje se osnovano sumnja da predstavljaju „pranje novca“ Agencija za bankarstvo Republike Srpske vrši: tokom sveobuhvatnih kontrola ili ciljanim kontrolama, praćenjem i analizom redovnih ili posebnih izvještaja koji se dostavljaju Agenciji i provjerom informacija iz drugih izvora (uglavnom je to kombinacija dva ili svih izvora). Ova kontrola finansijskih tokova novca može biti: a) preventivna kontrola: postojanje adekvatnih politika i procedura (politika o prihvatljivosti komitenta - opis vrste komitenta koji za banku nosi veći rizik od prosječnog, politika identifikacije komitenta - opšti i posebni zahtjevi i primjena principa „Upoznaj svog komitenta“ KCY, politika o stalnom monitoringu (praćenju) računa i transakcija, politika o upravljanju rizikom od pranja novca i finasiranja terorizma - odgovornost organa i lica banke, interna i eksterna revizija – svaka banka mora imati program interne revizije za sprečavanje „pranja novca“) i postojanje organizacionih, kadrovskih i informacionih osnova; b) kontrola pridržavanja postojeće regulative - politike i procedure: prva politika na kojoj se insistira je politika „upoznaj svog komitenta“. Kontrola primjene zakona o sprečavanju pranja novca – tehnike kontrole podrazumijevaju: analiza izvještaja banke, pregled finansijske i knjigovodstvene dokumentacije i verifikacija, razgovori sa odgovornim licima i upravom banke, uzimanje pismenih izjava i kopija relevantne dokumentacije, pregled elektronskih transfera (veći iznosi), pregled sumnjivih transakcija, npr.: računi na koje uplaćuju gotovinu različita fizička lica, neočekivane otplate problematičnih kredita, računi sa velikim prometom a malim saldom, deponovanje velikih iznosa van sjedišta.

U cilju prevencije zloupotrebe finansijskih institucija u nezakonite svrhe, poput pranja novca ili finansiranja terorizma, kompletan bankarski sektor treba primjenjivati sljedeće smjernice i preporuke: primjena jedinstvene strategije za bankarski sektor na nivou entiteta i BiH; osnovati stalnu radnu grupu za nadzor i izvještavanje finansijske zajednice o novim trendovima u sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma; definisati međuagencijsku saradnju na nivou entiteta i BiH, te saradnju na međunarodnom nivou, a po pitanju sprečavanja pranja novca i finasiranja terorizma; formiranje centralnog registra imalaca računa na nivou entiteta i BiH čime se onemogućava zloupotreba bankarskog sistema kroz multiplikaciju računa širom BiH; podržati svim sredstvima, sve vidove kampanje na jačanju svijesti (namijenjene javnosti i bankarskoj zajednici) o sprečavanju pranja novca u entitetima BiH; utvrditi dodatna finansijska i kadrovska sredstva za pružanje stručne pomoći na polju sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma; pružiti regulatornim institucijama informacionu podršku koja će omogućiti elektronski nadzor, selekciju i izradu izvještaja o sumnjivim transakcijama; pojačati



mehanizme interne kontrole i revizije u finansijskim institucijama u cilju provjere efikasne primjene politika i procedura za sprečavanje pranja novca i, ako je potrebno, preduzeti određene mjere; striktno poštovanje principa „Upoznaj svog komitent“ za fizička i pravna lica, te za korespondentske bankarske odnose; ustanoviti i podijeliti bankama i regulatornim agencijama listu sumnjivih komitenata na državnom nivou; poboljšati informacionu podršku u bankama, posebno između centralne filijale; formirati tijelo za obuku banaka za izradu protivmjera za pranje novca i finansiranje terorizma i staviti ga na raspolaganje kompletnoj bankarskoj zajednici<sup>15</sup>.

Pored navedenog, bitno je naglasiti i značaj drugih institucija u sistemskom praćenju tokova novca<sup>16</sup>, prije svega Finansijsko obavještajnog odjeljenja.<sup>17</sup> Zakonom su definisane nadležnosti prema kojima FOO prima, prikuplja, dokumentuje, analizira, istražuje, prosljeđuje tužiocu informacije, podatke i dokumentaciju primljenu u skladu sa zakonom i drugim propisima BiH u vezi sa sprečavanjem pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Odjeljenje ostvaruje međunarodnu saradnju u oblasti sprečavanja i istraga u vezi sa pranjem novca i finansiranjem terorističkih aktivnosti, te obezbjeđuje stručnu pomoć tužiocu u finansijsko-obavještajnom domenu. Proces rada FOO-a propisan je Zakonom o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističke aktivnosti<sup>18</sup>, kojim su definisani svi zadaci i nadležnosti FOO-a, zadaci i obaveze obveznika i drugih organa po odredbama ovog zakona<sup>19</sup>. Naime, obveznik je dužan da izradi procjenu rizika kojom utvrđuje stepen rizičnosti grupa klijenata ili pojedinog klijenta, poslovnog odnosa, transakcije ili proizvoda u vezi s mogućnošću zloupotrebe u svrhu pranja novca ili finansiranja terorističkih aktivnosti. Procjena se priprema u skladu sa smjernicama o procjeni rizika koje utvrđuju FOO i nadležni nadzorni organi, u skladu sa donesenim podzakonskim aktima kojima se utvrđuju bliži kriterijumi za izradu smjernica (tip obveznika, obim i vrsta poslova, vrsta klijenata, odnosno proizvoda i slično), kao i vrsta transakcija za koje je, zbog nepostojanja rizika od pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, potrebno izvršiti pojednostavljenu identifikaciju klijenta u smislu ovog zakona. Pored toga, obveznik je dužan da preduzme mjere identifikacije i praćenja klijenta u sljedećim slučajevima: a) pri uspostavljanju poslovnog odnosa sa klijentom; b) kada se izvodi transakcija u iznosu 30.000 KM ili više, bez obzira na to da li je transakcija izvršena u jednoj operaciji ili u nekoliko evidentno povezanih transakcija; c) kada postoji sumnja u vjerodostojnost i adekvatnost prethodno dobijenih informacija o klijentu ili stvarnom vlasniku; d) kada postoji sumnja na pranje novca

15 Na osnovu informacija entitetskih obavještajnih i finansijskih istražnih jedinica i centralne državne finansijsko-obavještajne jedinice, Finansijsko-obavještajnog odjela SIPA u periodu 2000–2005, najčešći identifikovani slučajevi pranja novca u BiH su bili: korištenje lažnog identiteta, dokumenta ili "varalica" prilikom osnivanja preduzeća, sakrivanje iza poslovnih struktura koje kontrolišu kriminalne organizacije, zloupotreba zakonskog biznisa, zloupotreba međunarodnih stvari koje su neusklađeni u državnim nadležnostima.

16 Sistemsko praćenje finansijskih tokova novca Bosni i Hercegovini može se posmatrati i kroz sljedeća glavna tijela i organe koji su uključeni u borbu protiv pranja novca ili finansiranja terorizma sa finansijske strane: Radna grupa institucija Bosne i Hercegovine za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, Ministarstvo bezbjednosti, Državna agencija za istrage i zaštitu, Ministarstva unutrašnjih poslova i policijske snage, Uprava za indirektno oporezivanje i Centralna banka Bosne i Hercegovine i entitetske agencije za bankarstvo.

17 Finansijsko-obavještajno odjeljenje (FOO) osnovano je u skladu sa članom 11 Zakona o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu. FOO je osnovano u skladu s definicijom finansijsko-obavještajnih jedinica Egmont grupe (udruženje finansijsko-obavještajnih jedinica država cijelog svijeta) i postalo je operativno 28. 12. 2004. godine stupanjem na snagu Zakona o sprečavanju pranja novca. Za punopravnog člana Egmont grupe FOO je primljeno 29. juna 2005. godine na godišnjoj skupštini u Vašingtonu. Nadležnost je regulisana Zakonom o Državnoj agenciji za istrage i zaštitu (Sl. glasnik BiH br. 27/04, 63/04, 35/05 i 49/09).

18 Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti (Sl. glasnik BiH br. 53/09).

19 Istim zakonom utvrđene su mjere i odgovornosti za otkrivanje, sprečavanje i istraživanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti, te propisane mjere i odgovornosti međunarodne saradnje u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti. Ovim zakonom utvrđuju se mjere i odgovornosti za otkrivanje, sprečavanje i istraživanje pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti od Finansijsko-obavještajnog odjeljenja Državne agencije za istrage i zaštitu, obveznika, drugih državnih organa i pravnih lica s javnim ovlaštenjima, te propisuju mjere i odgovornosti FOO-a u međunarodnoj saradnji u oblasti sprečavanja pranja novca i finansiranja terorističkih aktivnosti.

ili finansiranje terorističkih aktivnosti u pogledu transakcije ili klijenta bez obzira na iznos transakcije. Ako nije drugačije predviđeno ovim zakonom, mjere identifikacije i praćenja podrazumijevaju: a) utvrđivanje identiteta klijenta i provjeru njegovog identiteta na osnovu dokumenata, podataka ili informacija dobijenih od autentičnih i objektivnih izvora; b) utvrđivanje stvarnog vlasnika; c) dobijanje podataka o svrsi i namjeni prirode poslovnog odnosa ili transakcije, kao i drugih podataka propisanih ovim zakonom; d) redovno praćenje preduzetih poslovnih aktivnosti klijenta preko obveznika. U vezi sa zabranom korišćenja skrivenih računa, obveznik neće otvoriti, izdati ili posjedovati skrivene račune, štedne knjižice ili štedne knjižice na donosioce ili druge proizvode koji omogućavaju, direktno ili indirektno, skrivanje klijentovog identiteta. Tako, zabrana poslovanja s bankama školjkama obavezuje obveznika da ne ulazi ili nastavlja vezu korespondentnog bankarstva s korespondentnom bankom koja posluje ili može poslovati kao banka školjka ili druga slična kreditna institucija poznata po dopuštanju korišćenja računa banaka školjki.

## Oduzimanje nelegalno stečene imovine

Oduzimanje prihoda stečenog krivičnim djelom se sve više postaje trend u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu, jer člana ili vođu kriminalne organizacije koji je u zatvoru obično zamijeni neko drugi i njegovim zatvaranjem kriminalne aktivnosti ne prestaju. Usmjeravanjem na prihod stečen krivičnim djelom u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu i paralelno vođenje integrirane finansijske istrage čiji je cilj utvrditi, povremeno oduzeti i oduzeti prihod stečen krivičnim djelom stoga treba da bude dio svake strategije za borbu protiv organizovanog kriminala, težih i složenijih krivičnih djela privrednog kriminaliteta i drugih teških krivičnih djela<sup>20</sup>. Pored toga, niz međunarodnih političko-pravnih dokumenata podstiče ili obavezuje države članice da kreiraju posebne zakonske mehanizme identifikacije, zapljene i oduzimanja imovinske koristi koja potiče iz kriminalne aktivnosti (Jakulin, 2009:177). Njima se reguliše oduzimanje nezakonito stečene imovine, pojam imovine, zakonitih prihoda, zamrzavanje odnosno privremeno oduzimanje, konfiskaciju odnosno trajno oduzimanje, mogućnost prebacivanja tereta dokazivanja na osumnjičenog tj. vlasnika imovine, na treće lice, na pravnog nasljednika, direktno i indirektno oduzimanje itd. Najznačajnije konvencije i odluke donijete na međunarodnom nivou iz ove oblasti su: Konvencija Ujedinjenih nacija protiv nedozvoljene trgovine opojnim drogama i psihotropnim supstancama-Bečka konvencija od 20. oktobra 1988 godine<sup>21</sup>, Konvencija Savjeta Evrope o pranju novca, pronalaženju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda (predmeta) stečenog krivičnim djelom, poznata kao Evropska ili Strazburška konvencija o pranju novca od 8. novembra 1990. godine<sup>22</sup>, Krivičnopravna konvencija o korupciji Savjeta Evrope, Strazbur, od 27. januara 1999. godine<sup>23</sup>, **Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala sa dopunskim protoko-**

20 Oduzimanje nezakonitog prihoda ima brojne efekte: vrši prevenciju, jer imovinska korist je razlog i motiv većine krivičnih djela; sprečava infiltriranje nezakonitog prihoda i korupcije u legalnu ekonomiju; ukida sredstvo za buduće činjenje krivičnih djela; pomaže da se cilja na najviše vodstvo kriminalne organizacije i podržava vladavinu zakona i moralni princip da niko ne može imati korist od krivičnog djela. Da bi bili efikasni u prevenciji i represiji organizovanog kriminaliteta, neophodno se usmjeriti na otkrivanje, zamrzavanje, privremeno i trajno oduzimanje prihoda od izvršenog krivičnog djela.

21 Potpisana i ratifikovana od SFRJ „Službeni list“ SFRJ Meć.udovori br./1990. Conention against the Illicit Traffic in Narcotic Drug and Psychotropic Substances 1988., ([http://unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_en.pdf](http://unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf))

22 Bosna i Hercegovina je Konvenciju potpisala 30. marta 2004. godine. Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime ([http://www.unicri.it/www/justice/docs/Money/1990\\_Convention%20Laundering,%20Seizure,%20Confiscation.pdf](http://www.unicri.it/www/justice/docs/Money/1990_Convention%20Laundering,%20Seizure,%20Confiscation.pdf))

23 „Službeni glasnik BiH“ broj 3/01-Medjunarodni ugovori.

lima, usvojena od 12-15. decembra 2000. godine u Palermu<sup>24</sup>, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, usvojena 09. decembra 2003. godine<sup>25</sup>, Konvencija Savjeta Evrope o **pranju novca, pronalaženju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda** stečenog krivičnim djelom i o finansiranju terorizma (Varšavska konvencija) od 16. maja 2005. godine<sup>26</sup>, Okvirna odluka Savjeta Evrope od 26. juna 2001. godine o pranju novca, identifikaciji, pronalaženju, zamrzavanju, privremenom oduzimanju i oduzimanju sredstava i prihoda stečenog krivičnim djelom<sup>27</sup> i Okvirna odluka Savjeta Evrope od **24. februara 2005. godine o trajnom oduzimanju prihoda, sredstava i imovine** povezanih s krivičnim djelom<sup>28</sup>. U navedenim konvencijama i okvirnim odlukama osim oduzimanja nelegalno stečene imovine propisana je i mogućnost oduzimanja zakonite, odnosno zamjenske imovine u protivvrijednosti nezakonito stečene imovine. Upravo mogućnost oduzimanja zakonite imovine u protivvrijednosti je bitan uslov za primjenu jednog od metoda finansijske istrage (Šikman, Govedarica, 2011).

Sistem i postupak oduzimanja može se podijeliti na tri faze: *prva faza* – istražna faza, u kojoj se prihod stečen krivičnim djelom utvrđuje i locira i prikupljaju dokazi o njegovom vlasniku (kao i podaci o imovini vlasnika) – finansijska istraga. Rezultat finansijske istrage može biti privremena mjera (privremeno oduzimanje) kako bi se osiguralo kasnije oduzimanje na osnovu sudskog naloga; *druga faza* – sudska faza, u kojoj se optuženi oglašava krivim (ili oslobađa) i odluka o oduzimanju je konačna i *treća faza* – faza raspolaganja, u kojoj država oduzima imovinu i njome raspolaže u skladu sa zakonom, pri čemu se vodi računa o međunarodnoj razmjeni odnosno vraćanju imovine (Priručnik, 2006). Najznačajnija aktivnost u ovom procesu jeste finansijska istraga. Finansijske istrage su po prirodi srvari dugotrajni postupci, i mogu trajati i po nekoliko godina, pa samim tim iziskuju izrazito velike kadrovske i novčane uloge. U vršenju finansijskih istraga nadležni organi trebalo bi da imaju dva strateška pristupa: *prvi*, finansijske provjere integrisane u postupak: u okviru istraga zbog nekog krivičnog djela (“predhodno djelo”) istražuju se i finansijske povezanosti; i *drugi* finansijske provjere nezavisno od postupka: sa „predhodnim delom“, nego samo obavještenje o potencijalnom peraču novca, primljeno putem prijave o postojanju sumnje od strane neke finansijske institucije, ili na drugi način (Lukić, 2009:60). Radi omogućavanja efikasnog vođenja finansijskih istraga, nezavisno od postupka sa predhodnim krivičnim djelom, odnosno nezavisno od predhodne ili istovrene osude za predhodno krivično djelo, i oduzimanja nezakonite dobiti, navedene odredbe Varšavske konvencije preuzete su u nacionalnim zakonodavstvima zemalja Evropske unije. Finansijsku istragu je potrebno voditi istovremeno sa krivičnom istragom, da bi se na vrijeme prikupili i obezbjedili dokazi i privremeno osigurala imovina, privremeno oduzela, kako bi se kasnije omogućilo trajno oduzimanje. Cilj

24 Po mjestu parafranja nazvana Palermo konvencija. „Službeni glasnik BiH“ broj 3/02-Medjunarodni ugovori. United Nations Convention against Transnational Organized Crime, adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 November 2000 ([http://www.unodc.org/pdf/crime/a\\_res\\_55/res5525e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf))

25 Od strane Bosne i Hercegovine potpisana je 17. septembra 2005. godine, a objavljena je u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine – Dodatak Međunarodni ugovori, broj 5/2006. United Nations Convention against Corruption ([http://www.unodc.org/unodc/crime\\_convention\\_corruption.html](http://www.unodc.org/unodc/crime_convention_corruption.html))

26 Ratifikovana od strane Bosne i Hercegovine „Službeni list“ BiH 14/07-Medjunarodni ugovori. Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, CETS No.: 198, (<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=198&CM=8&DF=11/13/2007&CL=ENG>)

27 Council Framework Decision On Money Laundering, The Identification, Tracing, Freezing, Seizing And Confiscation Of Instrumentalities And The Proceeds Of Crime, of 26 June 2001, Official Journal of the European Communities, (2001/500/JHA). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:182:0001:0002:EN:PDF>

28 Council Framework Decision On Confiscation Of Crime-Related Proceeds, Instrumentalities And Property, of 24 February 2005, Official Journal of the European Communities 2005/212/JHA. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:068:0049:0051:EN:PDF>



krivične istrage je da se otkrije i dokumentuje krivično djelo, a cilj paralelne finansijske istrage je da se privremeno obezbjedi ili oduzme prihod stečen krivičnim djelom. Važno je da finansijska istraga počne u ranoj fazi krivične istrage, jer rezultati obadvije istrage integrišu se u ostvatanju oba cilja. Uspješnim otkrivanjem i privremenim oduzimanjem imovine sprečava se njeno prikrivanje i raspolaganje i omogućava trajno oduzimanje na kraju krivičnog postupka. Finansijska istraga treba da bude standardni postupak koji se primjenjuje kada se istražuje krivično djelo kojim je ostvaren prihod, istražiocima moraju biti specijalizovani za finansijsku istragu, i treba postojati saradnja i povjerenje istražioca i nadležnog tužioca (Šikman, Govedarica, 2011).

Moguća su tri metoda oduzimanja imovine stečene krivičnim djelom, i to: metod neto vrijedosti, metod, metod dokazivanja na osnovu troškova i metod bruto vrijednosti. *Metodom dokazivanja putem neto vrijednosti* mjeri se povećanje, odnosno smanjenje neto vrijednosti imovine i prihoda osobe. Neobjašnjeno povećanje neto vrijednosti je rezultat neprijavljenog ili nezakonito stečenog prihoda, zavisno od prirode istrage. Analiza neto vrijednosti koristi se da bi se otkrilo da li osumnjičeni odnosno okrivljeni posjeduje imovinu koja prevazilazi njegove zakonite prihode-prihode od legalnog poslovanja (Ivančević, 2004:233). Ovaj metod osim u finansijskim istragama primjenjuje se i u poreskim istragama gdje se utvrđuju neprijavljeni prihodi. *Metod dokazivanja na osnovu troškova*, ili analiza porijekla i primjene sredstava u osnovi je sličan sa metodom neto vrijednosti. Ovaj metod se primjenjuje kada počinitelj većinu svojih nezakonitih prihoda troši, i vodi rasipnički život. I ovaj metod se primjenjuje da bi se dokazalo da je osumnjičeni odnosno okrivljeni stekao nezakonitu imovinu koja prevazilazi njegove zakonite prihode. Prihodi lica moraju biti dovedeni u vezu sa приходima koji su poznati i legalni i sa приходima koji su nepoznati ili nelegalni i neprijavljeni. Ovim metodom dokazujemo da potrošačke navike lica ukazuju na sticanje i raspolaganje nezakonitom imovinom, životni stil je sa ekstremnim potrošačkim navikama<sup>29</sup> (Bošković, Marinković, 2010). *Metodom dokazivanja na osnovu bruto vrijednosti* počiniocu krivičnog djela ne priznaju se zakoniti troškovi, odnosno u bruto vrijednost uračunava se i kasnije oduzima i zakonita imovina, u njenoj protivvrijednosti (kada oduzimanje nezakonite imovine nije moguće-imovina je prodana savjesnom kupcu, potrošena itd.) Metodom bruto vrijednosti sabira se cjelokupna imovina, počinooca, vlasnika, trećeg lica, i ne odbijaju se stvarni i nužni troškovi koje je počinitelj snosio i koji su posljedica njegove zakonite aktivnosti. Metod bruto vrijednosti se primjenjuje u većini Evropskih zemalja, a što je u skladu sa međunarodnim i Evropskim konvencijama koje regulišu oduzimanje nezakonite imovinske koristi.

## Oduzimanje nelegalno stečene imovine u Republici Srpskoj

Prateći savremene trendove krivičnog procesnog zakonodavstva u Republici Srpskoj je 2010 godine donijet Zakon o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela<sup>30</sup>. Razlozi za donošenje ovog Zakona sadržani su i u zahtjevima Evropske unije da se, radi pridruživanja Evropskoj uniji, kao kratkoročni prioritet predviđa unapređivanje zakonodavstva i jačanje kapaciteta za oduzimanje imovinske koristi pribavljene

<sup>29</sup> Postupak analize troškova odvija se u tri osnovne faze. Prva obuhvata svrstavanje svih transakcija u kategoriju upotreba/trošenje ili izvora sredstava. Druga podrazumeva utvrđivanje ukupnih troškova i poznatih izvora sredstava za svaku godinu koja je predmet istrage. U trećoj se od ukupnih troškova za posmatrani period oduzimaju ukupni poznati izvori sredstava, te dobija vrednost neprijavljene ili nezakonite dobiti. U tom smislu, formula za analizu troškova glasi (Manning, 2005): neprijavljena ili nezakonita dobit (N) jednaka je razlici ukupnih troškova (Ut) i poznatih izvora sredstava (Pi).

<sup>30</sup> Zakon o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela, za Republiku Srpsku stupio je na snagu 01.07.2010. godine, sa primjenom od 30.08. 2010 godine „Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 12/10;

kažnjivim djelima. Na osnovu dosadašnjih rješenja i sudske prakse za oduzimanje imovinske koristi morala je da se apsolutno dokaže uzročno poledična veza između konkretnog krivičnog djela koje je predmet osuđujuće presude i konkretne imovinske koristi stečene tim djelom. Sudovi nisu rješavali ova pitanja, iako ih zakon obavezuje po službenoj dužnosti, kao ni nadležna tužilaštva, imajući u vidu nepreciznost i nedivoljnu dosadašnju zakonsku regulisanost. Pored toga, niz međunarodnih dokumenata podstiče ili obavezuje države članice, i zemlje koje pristupaju, da kreiraju posebne zakonske mehanizme identifikacije, zaplijene i oduzimanja imovinske koristi koja potiče iz kriminalne aktivnosti. Zakonom o oduzimanju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela uređuju se uslovi, postupak i organi nadležni za otkrivanje, oduzimanje i upravljanje imovinom stečenom izvršenjem krivičnog djela. Organi nadležni za otkrivanje, oduzimanje i upravljanje imovinom stečenom izvršenjem krivičnog djela su: tužilaštvo, sud, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske i Agencija za upravljanje oduzetom imovinom. Ministarstvo unutrašnjih poslova uspostavlja posebnu organizaciju jedinicu<sup>31</sup> u čijoj nadležnosti je otkrivanje imovine stečene izvršenjem krivičnog djela i vrši druge poslove u skladu s ovim zakonom. Poslove upravljanja oduzetom imovinom predviđene ovim zakonom obavlja Agencija za upravljanje oduzetom imovinom, kao upravna organizacija u sastavu Ministarstva pravde Republike Srpske.

Finansijska istraga pokreće se protiv vlasnika imovine kada postoje osnovi sumnje da ima imovinu stečenu izvršenjem krivičnog djela. U finansijskoj istrazi prikupljaju se dokazi o imovini i zakonitim prihodima koje je vlasnik imovine stekao, odnosno ostvario prije pokretanja krivičnog postupka za navedena krivična djela, dokazi o imovini koju je naslijedio pravni sljedbenik i dokazi o imovini i naknadi za koju je imovina prenesena na treće lice. Finansijska istraga pokreće se naredbom tužioca, koji njome i rukovodi.

U Zakonu je regulisano privremeno i trajno oduzimanje imovine koja je proistekla iz krivičnog djela<sup>32</sup>, s tim da je na osnovu člana 28. stav 1. regulisano da nakon potvrđivanja optužnice, a najkasnije u roku od godinu dana po pravosnažnom okončanju krivičnog postupka, tužilac podnosi zahtjev za trajno oduzimanje imovine stečene izvršenjem krivičnog djela. Ovakvim regulisanjem zakonodavac se opredijelio za krivičnopravni model oduzimanja nelegalno stečene imovine. Članom 29. stav 4. propisano je da „ako sud odbije optužbu ili okrivljenog oslobodi od optužbe dostavlja Poreskoj upravi Republike Srpske podatke o imovini vlasnika na daljnje postupanje». Teret dokazivanja se prebacuje sa tužioca na osumnjičenog, odnosno okrivljenog. Na ročištu tužilac iznosi dokaze o imovini koju vlasnik posjeduje, okolnosti o osnovanoj sumnji da je imovina stečena izvršenjem krivičnog djela i okolnosti koje ukazuju na opasnost da bi njeno kasnije oduzimanje bilo otežano i onemogućeno. Vlasnik ili

31 Tačan naziv jedinice prema važećoj sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske je Odjeljenje za finansijske istrage imovine stečene krivičnim djelom, koje se nalazi u Jedinici za posebne istrage Uprave kriminalističke policije MUP-a Republike Srpske.

32 Odredbe ovog zakona primjenjuju se za krivična djela propisana Krivičnim zakonom Republike Srpske, i to: a) protiv polnog integriteta: trgovina ljudima radi vršenja prostitucije (član 198); iskorišćavanje djece i maloljetnih lica za pornografiju (član 199); proizvodnja i prikazivanje dječije pornografije (član 200), b) protiv zdravlja ljudi: neovlašćena proizvodnja i promet opojnih droga (član 224), v) protiv privrede i platnog prometa: falsifikovanje i upotreba hartija od vrijednosti (član 275); falsifikovanje kreditnih kartica i kartica za bezgotovinsko plaćanje (član 276); falsifikovanje znakova za vrijednost (član 277); pranje novca (član 280); nedozvoljena trgovina (član 281); utaja poreza i doprinosa (član 287), g) protiv službene dužnosti: zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja (član 347); pronevjera (član 348); prevara u službi (član 349); primanje mita (član 351); davanje mita (član 352); protivzakonito posredovanje (član 353), d) organizovanog kriminala (član 383a), d) protiv javnog reda i mira: izradivanje i nabavljanje oružja i sredstava namijenjenih za izvršenje krivičnih djela (član 398); nedozvoljena proizvodnja i promet oružja ili eksplozivnih materija (član 399) i e) protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom. Krivični zakon Republike Srpske, Službeni glasnik RS, broj: 49/03, izmjene i dopune: 108/04, 37/06, 70/06, 73/10.

njegov branilac, odnosno punomoćnik iznose dokaze o neosnovanosti navoda tužioca ili o zakonitom porijeklu imovine, a što je u skladu sa Konvencijom Savjeta Evrope o pranju, traganju, privremenom oduzimanju i oduzimanju prihoda stečenih krivičnim djelom iz 1990. godine, koja daje mogućnost državama potpisnicama da zahtijevaju da učinilac krivičnog djela dokaže zakonito porijeklo sredstava stečenih od kriminala. I Palermo konvencija i Bečka konvencija i dr. su predvidjele modele kojima se teret dokazivanja nelegalno stečene imovine prebacuje sa tužioca na osumnjičenog, odnosno okrivljenog. Treba napomenuti da Zakonom o oduzimanju nije propisana mogućnost oduzimanja zakonite, odnosno zamjenske imovine u protivvrjednosti nezakonito stečene imovine, a što nije usklađeno sa navedenim međunarodnim i evropskoim konvencijama i odlukama. Upravo mogućnost oduzimanja zakonite imovine u protivvrjednosti je bitan uslov za primjenu metoda bruto vrijednosti koji se primjenjuje u većini evropskih država u kojima je krivično zakonodavstvo u potpunosti usklađeno sa evropskim standardima oduzimanja imovine stečene ili proistekle iz krivičnog djela. Kod nas kao i u zemljama regiona primjenjuje se neto metod utvrđivanja nezakonito stečenih prihoda, jer Zakon o oduzimanju ne omogućava oduzimanje zakonitih prihoda kao zamjenske vrijednosti u slučaju da se ne može utvrditi odnosno oduzeti nezakonita imovina. Primjenom neto načela se od ukupnog iznosa utvrđene imovine odbijaju stvarni i nužni troškovi koje je počinitelj snosio, ali koji moraju nastati kao posledica počiniočeve dopuštene zakonite djelatnosti, odbija se zakonita imovina i utvrđujemo nezakonitu imovinu koja se može oduzeti. Višak imovine, u odnosu na zakonitu-legalnu imovinu, predstavlja neprijavljeni ili nezakonito stečeni prihod koji se oduzima. Ovakva zakonska rješenja ne omogućavaju primjenu pravednosti i prevencije kriminaliteta. Ako je lice „potrošilo“ nezakonito stečenu imovinu-dobit, zakonita imovina nemože biti oduzeta po sadašnjim zakonskim rješenjima.

Traba napomenuti i međunarodnu saradnju kada je u pitanju oduzimanje nelegalno stečene imovine. Međunarodna saradnja u cilju oduzimanja imovine stečene izvršenjem krivičnog djela ostvaruje se na osnovu međunarodnog sporazuma. Međunarodna saradnja obuhvata pružanje pomoći u pronalaženju imovine stečene izvršenjem krivičnog djela, zabranu raspolaganja i privremeno ili trajno oduzimanje imovine stečene izvršenjem krivičnog djela.

## Zaključak

Nema dileme da je privredni kriminalitet jedan od dinmičnijih oblika kriminaliteta, pri čemu posebno do izražaja dolaze njegovi organizovani oblici. Isto tako, činjenica je da ovi oblici organizovanog privrednog kriminaliteta predstavljaju poseban izazov za svaku državu (i društvo), sa izraženim posljedicama s obzirom na štetu koju nanosi ekonomskoj i privrednoj stabilnosti države. Zapravo krivičnim djelima iz ove oblasti nanosi se daleko već šteta nego nekim drugim krivičnim djelima organizovanog kriminaliteta kojim se pridaje daleko veća pažnja. Zbog toga je izuzetno važno pravilno tretiranje i ove problematike, odnosno korišćenje savremenih metoda u otkrivanju i istragama krivičnih djela organizovanog privrednog kriminaliteta. Ovdje se prije svega misli na korišćenje posebnih istražnih radnji koje su predviđene procenim zakonodavstvom Republike Srpske, prilagođavanje i korišćenje drugih metoda i sredstava, uključujući i preduzimanje radnji dokazivanja, korišćenje savremenih informacionih tehnologija u suprotstavljanju organizovanim oblicima privrednog kriminaliteta, i drugo. Ipak, svojom efikasnošću, posebno se izdvajaju dvije metode i to: sistemsko praćenje finansijskih tokova novca i oduzimanje nelegalno stečene imovinske

koristi. Ovim metodima omogućava se efiksna kontrola organizovanog privrednog kriminaliteta, otkrivanje izvršenih krivičnih djela (kao i pripremanja izvršenja), obezbjeđuju dokazi, te onemogućava dalje kriminalno djelovanje (specijalna i generalna prevencija). Na primjer, finansijskim praćenjem tokova novca institucionalnim (sistemskim) putem moguće je uočiti kakve nezakonite radnje, uključujući prije svega pranje novca, a oduzimanjem nelegalno stečene imovine, onemogućava se dalje djelovanje u oblasti privredno-finansijskog poslovanja.

U Republici Srpskoj i BiH postoji zakonodavni i institucionalni okvir koji omogućava korišćenje ne samo posebnih istražnih radnji u krivičnim predmetima organizovanog privrednog kriminaliteta, već i sistemsko praćenje finansijskih tokova novca i oduzimanje nelegalno stečene imovine. Na ovaj način u Republici Srpskoj, putem finansijskih istraga, već je oduzeta i prva nelegalno stečena imovina, koja je upravo bila predmet organizovanog privrednog kriminaliteta. Isto tako efikasnijem suprotstavljanju savremenim oblicima organizovanog privrednog kriminaliteta svakako će doprinijeti i Projekat informacionog sistema za potražnu djelatnost MUP-a Republike Srpske, čija je posljednja faza realizovana. Uvezivanjem MUP-a u sjedištu sa svim CJB, SJB i PS u informacioni sistem za potražne djelatnosti obezbijeđena je cjelovitost sistema, u značajnoj mjeri ubrzana procedura raspisivanja i obustavljanja potraga, omogućena dostupnost podataka svim organizacionim jedinicama Ministarstva, smanjeni troškovi, jer raspisi i obustave više ne idu depešama. Imajući u vidu činjenicu da je u rasvjetljavanju i dokazivanju krivičnih djela savremenog organizovanog privrednog kriminaliteta nužna primjena kriminalističkih načela brzine i operativnosti, to će funkcionisanje informacionog sistema svakako doprinijeti efikasnijem suzbijanju svih vidova privrednog kriminaliteta.

## Literatura

1. Bošković G, Marinković D. (2010). Metodi finansijske istrage u suzbijanju organizovanog kriminala, *NBP - Žurnal za kriminalistiku i pravo*, Beograd: Kriminalističko policijska akademija.
2. Bošković, M. (2005). Oblici ispoljavanja organizovanog kriminaliteta u privredno-finansijskom poslovanju, *Bezbednost br. 06/05*, Beograd: Ministarstvo unutrašnjih poslova Srbije.
3. Bošković, M. (2009). *Privredni kriminalitet*, Banja Luka: Fakultet za bezbjednost i zaštitu.
4. Davidović, D. (1982). Savremeni problemi kriminaliteta i drugih društveno negativnih pojava u privredi i zaštita od njih, *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, 4/82, Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
5. Finansijske istrage i oduzimanje bespravno stečene imovine, *Priručnik za obuku agencije za provedbu zakona i pravosudne organe*. (2006). CARDS Regionalni program 2002/2003, Vijeće Evrope, Sarajevo.
6. Ivičević, E. (2004). Utvrđivanje imovinske koristi stečene krivičnim djelom u hrvatskom i sudskoj praksi, *Hrvatski ljetopis za krivično pravo i praksu*, Zagreb: Hrvatsko udruženje za kaznene znanosti i praksu.
7. Izvještaji Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske o radu za 2005, 2006, 2007, 2008. i 2009. godinu.
8. Jakulin, V. (2009). Pranje novca, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, Beograd: Udruženje za krivično pravo i kriminologiju.

9. Lukić T. (2009). *Oduzimanje imovine kriminalcima*, Београд : Пословни биро.
10. Manning, G. M. (2005). *Financial investigation and forensic accounting*. Boca Raton: CRC Press
11. Papeš, D. (1986). *Privredna kriminalistika*, Zagreb: RSUP Hrvatske.
12. *President Commission on Organized Crime-Task Force*. (1976). Organized Crime, Washington.
13. Pena, U. (2008). *Strategije suprotstavljanja kriminalitetu sa osvrtom na rad policije u zajednici*, Banja Luka: Visoka škola unutrašnjih poslova.
14. Petrović, D. (1996). *Organizovanje zločinačkog udruženja*, Beograd: Srpsko udruženje za krivično pravo.
15. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL on the Preparedness of Bosnia and Herzegovina to Negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union. Brussels, 18.11.2003., COM(2003) 692 final.
16. Šikman, M. (2010). *Organizovani kriminalitet – krivični, procesni, kriminalistički aspekt*, Banja Luka: Defendologija centar za bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja.
17. Šikman, M., Govedarica. M. (2011). *Finansijske istrage u postupku oduzimanja imovine stečene krivičnim djelom, Krivično zakonodavstvo i prevencija kriminaliteta*. Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu.
18. Popis zakona, konvencija, deklaracija i odluka naveden u fusnotama.

## Summary

In the last few decades, the crime, especially the organized one that is being manifested in economic and financial affairs, has gone through significant transformation in terms of its forms and ways of manifestation. Many factors have influenced this, primarily the transformation of property from the social, to state, and in the end to private one. It is also important to note down the strengthening of economic and financial sector in the economy. This is why it is impossible to imagine prevention and suppression of modern forms of financial crime without application of new methods based upon contemporary scientific and technical findings, in addition to traditional crime-preventing activities and measures. Alongside with the development and improvement of organized financial crime *modus operandi* and larger and more versatile use of different technical and technological tools and means in crime commission, methods of prevention and dismantling of criminal offences and their perpetrators are also being enhanced. This means that the manner in which contemporary criminal offences are committed keeps up with the development of modern investigative methods whose aim is to prevent and suppress crime. Application of contemporary financial crime-suppressing methods can be efficient only with proactive approach, that is, with having a strategic concept of crime suppression.

In addition, when talking about contemporary financial crime-suppressing methods, we should point out two methods: systemic monitoring of financial flows of money and asset recovery. Systemic monitoring of financial flows of money implies an institutional approach in the control of money transactions through banking system conducted by monitoring banking system business affairs, money laundering, and financing terrorism, which could also lead to dismantling of many criminal offences of financial crime. The aim of systemic monitoring of financial flows of money is to discover

suspicious transaction which would mean the ones in which a taxpayer or competent body estimates that, in connection with transaction or an individual performing it, there are grounds for suspicion of committing a criminal offence of money laundering or financing terrorism, that is, that the transaction involves funds gained through illegal activities. Asset recovery represents a crucial phase in the crime suppression, especially in the suppression of its most severe forms such as organized crime, serious economic and financial crimes, as well as the other ones whose aim is to acquire financial profit and power. This paper will provide an overview of the application of these methods in the Republic of Srpska and related criminal approach in practice.



# SAVREMENE TENDENCIJE U VEŠTAČENJU KAO OBLIKU MEĐUNARODNE KRIVIČNOPRAVNE POMOĆI<sup>1</sup>

*prof. dr Milan Žarković*  
*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*  
*mr Tanja Kesić*  
*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*  
*mr Ivana Bjelovuk*  
*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

**Sažetak:** Među oblicima međunarodne krivične pomoći svoje mesto ima i veštačenje kao jedna od radnji dokazivanja čiji rezultati, u obliku ekspertiznog nalaza i mišljenja, u mnogome doprinose utvrđivanju pravno relevantnih činjenica u postupku i pružaju osnovu i garanciju adekvatnog presuđenja krivične stvari. Definisanje i unificiranje kriterijuma koji su prepostavka i garancija pouzdanosti rezultata veštačenja od presudnog je značaja i za relevantnost i dokaznu snagu nalaz i mišljenja veštaka u krivičnom postupku, i to, kako na unutrašnjem, tako i na međunarodnom nivou. U biti, kada se govori o kriminalističkim veštačenjima, reč je o procesu koji podrazumeva definisanje i primenu odgovarajućih standarda, odnosno proces akreditacije kriminalističkih laboratorija. Materijalni dokazi, u ovom slučaju, proizilaze iz laboratorijskih analiza kroz odgovarajuće nalaze i mišljenja kompetentnih eksperata zaposlenih u laboratoriji. Bez obzira na međusobne razlike, savremeni krivični postupci se nužno razvijaju i kroz prihvatanje i ocenu dokaza proizašlih iz laboratorija koje imaju dozvolu za rad. To, s druge strane, podrazumeva standardizaciju opreme, validaciju primenjenih metoda, kao i adekvatno obrazovanje i obuku zaposlenog osoblja u laboratoriji, odnosno njihovu akreditaciju.

**Ključne reči:** međunarodna krivičnopravna pomoć, veštačenje, standardizacija, akreditacija kriminalističkih laboratorija.

## Uvod

Kako se kriminal ne zaustavlja u okvirima državnih granica, u nastojanju da se što uspešnije suprotstave kriminalu države su upućene na uzajamnu saradnju. Posebno bi borba protiv kriminala sa elementom inostranosti bila nezamisliva bez pravne saradnje (pomoći) među njima, bilo da se ona odnosi na rasvetljavanje nekog krivičnog dela, identifikaciju učinioca, njegovo lišenje slobode, saslušanja nekog od učesnika postupka, zaplenu i predaju predmeta krivičnog dela, ustupanje gonjenja, izdržavanje kazne itd. Bez ove saradnje (pomoći) neki se pravni slučajevi ne bi mogli uopšte rešiti, ili bi njihovo rešavanje bilo vezano za znatne poteškoće. Posledica svega je da, i u okviru međunarodnog krivičnog prava, dobijaju na značaju načela solidarnosti, saradnje i poverenja među državama, kao i načelo delotvorne borbe sa kriminalitetom.<sup>2</sup> Tendencija

<sup>1</sup> Rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta pod nazivom *Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija*. Projekat finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (br. 179045), a realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2011–2014). Rukovodilac projekta je prof. dr Saša Mijalković.

<sup>2</sup> Zlatarić, B., *Međunarodno krivično pravo*, Zagreb, 1979, str. 33, 34 i sl.

jačanja međunarodne saradnje se ogleda i u umnožavanju međunarodnih propisa o borbi protiv krijumčarenja droge, pranja novca, organizovanog kriminaliteta, kao i u prisvajanju nadležnosti u krivičnim stvarima od strane međunarodnih regionalnih organizacija i, naročito, Evropske unije.<sup>3</sup> Smernice Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (The European Commission for the Efficiency of Justice - CEPEJ), sadržane u okvirnom programu,<sup>4</sup> koje treba da doprinesu ostvarivanju ideje o procesuiranju svakog predmeta u optimalnom i doglednom roku, takođe, su i podrška zalaganjima za delotvorniju međunarodnu saradnju u borbi protiv kriminaliteta. Oblici te saradnje mogu biti raznovrsni i odnositi se na različite komponente uzajamne pomoći.<sup>5</sup>

Nema sumnje da sve značajniju ulogu u krivičnom postupku, kad je u pitanju utvrđivanje pravno relevantnih činjenica, imaju eksperti - veštacima koji na sudu izlažu svoj nalaz i mišljenje, odn. na sudu se pojavljuju kao ekspertske svedoci koji prezentuju dokaze. Iako je na sudu, da kroz ocenu i slobodno sudijsko uverenje, te dokaze prihvati ili odbaci, praksa pokazuje da ovakav način vrednovanja „gotovog proizvoda“ ne pruža dovoljne garancije za njegov nesumnjiv kvalitet. Pretpostavke procene i prihvatanja pouzdanosti i kvaliteta moraju biti znatno preciznije definisane i zadovoljavati proverljive kriterijume. Kada je reč o materijalnim dokazima (predmetima i tragovima), ti kriterijumi su definisani standardima postupanja sa njima počev od mesta krivičnog događaja, kroz metode i postupke fiksiranja zatečenog stanja (fotografisanje i videosnimanje, merno-grafičku obradu, odnosno merenje položaja i dimenzija pojedinih predmeta i tragova i unošenje u skicu i situacioni plan, izradu zapisnika o uviđaju i drugih pisanih dokumenata i izuzimanje sa mesta događaja), pakovanje i transport do kriminalističke laboratorije, kao i kroz standarde postupanje sa dokaznim materijalom u laboratoriji (od prijema, preko ispitivanja do prikazivanja rezultata, odnosno formiranja nalaza i mišljenja).

## Veštačenje u krivičnom postupku

Razvoj i specijalizacija, odnosno subspecijalizacija nauke i tehnike u savremenim uslovima, primorava krivični sud da se sve češće služi veštačenjem za otkrivanje i utvrđivanje određenih činjenica.<sup>6</sup> Veštačenje, kao radnja dokazivanja definisana je Zakonikom o krivičnom postupku Republike Srbije (ZKP), a može se preduzeti kada je za utvrđivanje ili ocenu neke važne činjenice neophodno pribaviti nalaz i mišljenje lica koje raspolaze potrebnim stručnim znanjem (čl. 113).<sup>7</sup>

Veštačenje, odnosno poslove veštačenja, određuje i Zakon o sudskim veštacima Republike Srbije, tako što pod ovaj pojam podvodi stručne aktivnosti čijim se obavljanjem, uz korišćenje naučnih, tehničkih i drugih dostignuća, pružaju sudu ili

3 Šire: Nikač, Ž., Međunarodna saradnja država u borbi protiv kriminaliteta –kriminalistički aspekti, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Beograd, 1998; Banović, B., Ilić, G., Međunarodna krivičnopravna pomoć i državna zajednica Srbija i Crna Gora, Revija za kriminologiju i krivično pravo, vol. 41, br. 2-3, Beograd, 2003, str. 285-300; M. Žarković, M. Oparnica, Međunarodna policijska saradnja i njen uticaj na efikasnost krivičnog postupka, Pravni život, br. 9, Tom I, Beograd, 2008, str. 599-616.

4 Novi cilj pravosudnih sistema: procesuiranje svakog predmeta u optimalnom i doglednom roku Okvirni program, Strazbur, 11. juni 2004. CEPEJ (2004) 19 REV 1

5 Uporedi: Bajagić, M., Milašinović, S., Marinković, N., Međunarodni i regionalni okviri saradnje u bezbednosti: Perspektive policijske saradnje u borbi protiv savremenih pretnji bezbednosti, Zbornik radova: Suzbijanje kriminala i evropske integracije, Beograd, KPA, Hanns Seidel Stiftung, 2010, str. 381-383.

6 Milošević, M., Stručno lice u krivičnom postupku, Beograd: Policijska akademija, 1996, str. 15.

7 Zakonik o krivičnom postupku Republike Srbije, Službeni list SRJ, br. 70/01 i 68/02 i Službeni glasnik RS, br. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07, 20/09, 72/09 i 76/10.



drugom državnom organu koji vodi postupak potrebna stručna znanja koja se koriste prilikom utvrđivanja, ocene ili razjašnjenja pravno relevantnih činjenica (čl. 2).<sup>8</sup>

Kako veštačenje predstavlja jednu od istražnih radnji, nakon završenog veštačenja ostaje pisani dokument zapisnik o veštačenju. Formalno, svaki zapisnik o veštačenju sastoji se iz tri dela: uvoda, nalaza i mišljenja. Uvod sadrži osnovne elemente u vezi sa krivičnim delom odn. događajem povodom kojeg se traži mišljenje stručnog lica uključujući i pitanja na koje se očekuje odgovor, dok je nalaz suštinski stručni deo u kojem se opisuju korišćene naučne ili stručne metode. Kako mišljenje u osnovi predstavlja zaključak koji se izvodi iz nalaza, a koji je razumljiv širem auditorijumu, to je nalaz deo koji podleže stručnoj validaciji.

Pravi ekspert neće izlaziti iz okvira kompetencije koja proističe iz matične oblasti iz koje potiče, tj. neće dati mišljenje koje izlazi van okvira njegove stručnosti. Veštak odn. ekspert svoje mišljenje zasniva na četiri principa: ravnoteža, logika, robusnost i transparentnost. Princip ravnoteže podrazumeva da veštak treba da da bar jedan par predloga obično baziranih na pitanju tužioca ili odbrane. Princip logike podrazumeva da veštak treba da da i verovatnoću svog mišljenja. Princip robusnosti podrazumeva da veštak treba da obezbedi mišljenje koje je podložno ispitivanju drugih stručnjaka i unakrsnom ispitivanju, dok princip transparentnosti traži od veštaka da bude u mogućnosti da pokaže kako je došao do određenog zaključka.<sup>9</sup> U slučajevima kada su raspoložive informacije nedovoljne veštaku za provenu verovatnoće svog nalaza i mišljenja, on može dati potencijalne scenarije događaja, s tim da to mora naglasiti. Tako, npr. stručnjak za eksplozije – veštak inženjerskog profila mora postaviti minimalne standarde za dokazivanje i potvrdu svog mišljenja. Postoje četori nivoa<sup>10</sup> za iskazivanje mišljenja veštaka i to:

- Razuman stepen naučne/inženjerske sigurnosti
- Verovatno tačno
- Moguće tačno i
- Najverovatnije tačno (smatra se tačnim)

Izveštaji koji se pišu nakon izvedenog stručnog nalaza podnose se sudu i obično se i usmeno prezentuju. Prema odredbama domaćeg procesnog prava, sastavni deo veštačenja je i ispitivanje veštaka, odnosno davanje iskaza u krivičnom postupku. Ispitivanje veštaka u istrazi preduzima sud, s tim što stranke i oštećeni imaju pravo da veštaku postave određena pitanja posredno, preko suda, ili neposredno, uz odobrenje suda. Neposredno ispitivanje veštaka na glavnom pretresu je pravilo.<sup>11</sup> U oba slučaja sud će na osnovu slobodnog sudijskog uverenja ceniti nalaz i mišljenje veštaka. S druge strane, u pojedinim inostranim zakonima zapisnici o veštačenjima svakako predstavljaju dokaz za sud čak iako nisu usmeno prezentovani<sup>12</sup>.

Mnoga udruženja sudskih veštaka, pa i sam sud daju izvesne smernice za ekspertsko svedočenje. Tako na zvaničnom sajtu Federalnog suda Australije<sup>13</sup> nalazi se uputstvo o

8 Zakon o sudskim veštacima Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 45/10.

9 Standards for the formulation of evaluative forensic science expert opinion, Science and Justice, 49, 2009, p. 161-164  
10 Kennedy P. M., Kennedy J., Explosion Investigation and Analysis – Kennedy on Explosions, Investigations Institute, Chicago, Illinois, 1990, p. 15

11 Npr. ukoliko se na glavnom pretresu sazna da veštak neće moći da prisustvuje glavnom pretresu ili mu je dolazak znatno otežan, a veće smatra da je njegov iskaz važan, veštak se može ispitati u mestu gde se nalazi (čl. 334. st. 1. ZKP). Čitanje zapisnika, odnosno nalaza i mišljenja veštaka moguće i u slučajevima ako je prethodno ispitani veštak preminuo, duševno oboleo ili se ne može pronaći, odnosno ukoliko je njegov dolazak na glavni pretres nemoguć ili znatno otežan zbog starosti, bolesti ili drugih važnih uzroka. Takođe, odstupanje od principa neposrednosti moguće je i u situacijama u kojima veštak bez zakonskog razloga neće da da iskaz na glavnom pretresu, i dr. (čl. 337. st. 1. ZKP).

12 <http://www.fire.org.uk/expert-witness.html> retrieved April 19th 2011

13 Expert Witnesses in Proceedings in the Federal Court of Australia dostupno na sajtu [http://www.fedcourt.gov.au/how/practice\\_notes\\_cm7.html](http://www.fedcourt.gov.au/how/practice_notes_cm7.html) retrieved April 19th 2011

pripremi izveštaja stručnog lica i to kako u smislu podsećanja na generalne dužnosti veštaka prema sudu, tako i u smislu pomoći za razumevanje i korišćenje pravnih termina za koje sud očekuje da budu upotrebljeni. Izveštaj koji daje veštak mora da sadrži detalje u vezi sa njegovim kvalifikacijama, što nije domaća praksa (sama činjenica da je veštak na listi sudskih veštaka gde se nalaze osnovni podaci o njegovim kvalifikacijama dovoljna je da on može prezentovati rezultate veštačenja). Takođe, na ovom uputstvu mogu se naći brojni elementi koju su saglasni sa domaćom praksom kao npr. da veštak mora u svom izveštaju dati opis korišćenih metoda i materijala, da su tvrdnje koje iznosi u svom izveštaju jasne i razumljive širem auditorijumu. Ukoliko veštak nema dovoljno materijala da se može precizno izraziti u konkretnoj situaciji, on to mora naglasiti i dr.

U literaturi postoji mnogo definicija kojima se određuje ko se može smatrati stručnim licem, odnosno veštakom. Gledano praktično, nadležni državni organ, u manje više precizno definisanoj proceduri, određuje, a sudeći sud kroz postupak pozivanja i angažovanja prihvata i preliminarno potvrđuje stručnost i specijalnost pojedinih eksperata. Od ovih se lica očekuje da da povežu činjenice koje se vezuju za konkretni krivični događaj, uključujući i one sa mesta njegovog odigravanja, i to uz korišćenje teoretskih i praktičnih znanja iz odgovarajuće, a potom i dfa daju svoje ekspertsko mišljenje.<sup>14</sup> Pojedini procesualisti smatraju da svaki stručnjak koji je angažovan u postupku nije nužno i veštak. Ovde se u vidu imaju lica odgovarajuće struke koje pomažu sudiji u razjašnjavanju pojedinih tehničkih ili drugih stručnih pitanja, kao i stručna lica koja sudiji pružaju tehničku pomoć prilikom vršenja određenih procesnih radnji. Veštak je samo onaj stručnjak čiji iskaz, koji daje u postupku, služi kao dokaz.<sup>15</sup>

Da bi jedno fizičko lice moglo biti imenovano za veštaka potrebno je da poseduje procesnu sposobnost (da je punoletno i duševno zdravo), moralnu podobnost i stručnost.<sup>16</sup> Insistira se da veštaci, uz stručnost i iskustvo, imaju i neke lične kvalitete, kao što su: nepristrasnost, kritičnost u radu, odgovornost i sposobnost jasnog i razložnog iznošenja nalaza i mišljenja. Izdvajaju se i objektivnost (procesna nezainteresovanost za konačno rešenje krivične stvari); nezavisnost koja može da bude: funkcionalna, finansijska i staleška. Izabrani veštak mora da zadovoljava i kriterijume etičkog kodeksa veštaka.<sup>17</sup> Drugim rečima kazano, od svih, pa i od naučnika koji daju svoja stručna mišljenja za potrebe pravosuđa, očekuje se da poseduju stručna znanja iz odgovarajuće oblasti, kao i da budu moralni i nepristrasni. Objektivnost i nepristrasnost treba da su vodeća načela ekspertskih svedoka.<sup>18</sup>

Kao što se i iz napred navedenog može zaključiti, poželjne odlike veštaka su uglavnom ujednačene. Istovremeno, očigledno da nedostaju preciznije definisani kriterijumi za procenu podobnosti veštaka u pogledu stručnosti. Sa ovim u vezi, postavlja se pitanje koje su to karakteristike koje jednog stručnjaka iz odgovarajuće oblasti (istog ili različitog nivoa obrazovanja) čine stručnijim od drugog. Ovo posebno zbog činjenice da niko ko je stekao formalno obrazovanje iz određene oblasti ne može samim tim, tj. od tog momenta, sebe nazivati veštakom. Po pravilu, veštak treba da ima i određene specijalističke obuke, ali i radno iskustvo u oblasti. Po pravilu, problem nastaje u slučaju ukoliko sudski veštaci gotovo da nemaju (ili zaista nemaju) nikakvog iskustva u oblasti veštačenja. Ne može se zanemariti ni iskustvo u sudnici, u smislu prezentacije rezultata analiza i umešnosti da se odgovara na postavljana pitanja na

14 Available at: <http://www.fire.org.uk/expert-witness.html>, retrieved April 19th 2011

15 Grubač, M., Krivično procesno pravo, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik RS, Beograd, 2006, str. 281.

16 Milošević, M., Kesić, T., Policija u krivičnom postupku, KPA, Beograd, 2009, str. 160.

17 Simonović, B., Kriminalistika, Kragujevac, 2004, str. 334.

18 Hiss, J., Freud, M., Kahana T., The forensic expert witness – An issue of competency, Forensic Science International, 168, 2007, p.89-94.

licu mesta. Sud, s pravom, očekuje da može da se osloni na predstavljene dokaze, tako da oni moraju biti ne samo korektno ispitani, uravnoteženi i ne smeju da dovode u zabludu, već i na pravi i argumentovan način predstavljeni.

Istorijski posmatrano, još daleke 1923. godine sud u SAD je usvojio tzv. *Frye test*, koji podrazumeva da je nauka, na kojoj se bazira dokaz, sveopšte prihvaćena i validirana kroz recenzirane i objavljene naučne članke. Brz napredak nauke i tehnike zahtevao je uvođenje novih pravila za kompetenciju naučnih dokaza i od 1993. usvojen je četvorostepeni test<sup>19</sup> (*Daubert v Merrill Dow Pharmaceuticals*, 113 S.Ct 2786, 1993) koji podrazumeva: a) testiranje dokaza priznatim naučnim metodama; b) detaljan pregled i recenziju teorije ili tehnika u stručnim publikacijama; v) pouzdanost rezultata u smislu potencijalnog nivoa greške i g) opštu prihvaćenost kao u *Frye test*.

Kao oblik i instrument međunarodne krivičnopravne pomoći veštačenje se apostrofira u brojnim međunarodnim pravnim dokumentima. Tako se, npr. u Konvenciji UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala,<sup>20</sup> u čl. 18, ističe i to da uzajamna pravna pomoć može biti zatražena i radi dostavljanja nalaza veštaka. U Rimskom statutu Međunarodnog krivičnog<sup>21</sup> suda ističe se da će države članice, u skladu sa odredbama ovog Statuta i rešenjima nacionalnih zakonodavstava, postupati u skladu sa zahtevom Suda za pružanje pravne pomoći u fazi istrage, prethodnog postupka i suđenja i izvođenja dokaza, uključujući i pribavljanje nalaza veštaka (čl. 93). Uključivanje eksperata iz drugih zemalja predviđeno je i Sporazum o saradnji u cilju sprečavanja i borbe protiv prekograničnog kriminala u postupku koji su potpisali predstavnici država Jugoistočne Evrope (čl. 7 i 8).<sup>22</sup>

Kao oblik međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima veštačenje se prepoznaje i u Zakonu o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima (čl. 83 st. 1).<sup>23</sup> Istovremeno, savremene tendencije u veštačenju, kao jednom od oblika međunarodne krivičnopravne pomoći, su u uvođenju standarda u postupanjima, uključujući i ispitivanje za potrebe suda u akreditovanim kriminalističkim laboratorijama. Posledično, uvođenje standarda podrazumeva unificiranje kriterijuma radi priznavanja materijalnih dokaza na sudu na međunarodnom nivou i vrednovanje samo onih nalaza eksperata (a time i dokaza) koji proistekli iz angažovanja kompetentnih stručnjaka i akreditovanih laboratorija nezavisno od toga iz koje konkretne državi oni dolaze.

## Akreditacija kriminalističke laboratorije kao preduslov za priznavanje materijalnog dokaza

Akreditacija je međunarodno priznato sredstvo za osiguranje poverenja u rad institucija koje se bave ispitivanjima i merenjima s ciljem zaštite javnih interesa, a koja jamči podizanje nivoa organizacijske i tehničke osposobljenosti laboratorija. Nakon što uspešno prođe kroz proces akreditacije, svaka laboratorija pa i kriminalistička je sertifikovana i dobija dozvolu za rad iz određene oblasti ispitivanja od strane nadležnih kompetentnih organizacija. Akreditacija daje poverenje u kvalitet i pouzdanost dobijenih rezultata ispitivanja koji zadovoljavaju međunarodno prihvaćene kriterijume.

19 Ashead, G., Evidence – based medicine and medicine – based evidence: the expert witness in cases of factitious disorder by proxy, *Journal Of American Acad.Psychiatric Law*, 33, 2005, p 99-105.

20 U nacionalno zakonodavstvo uvedena Zakonom o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskih protokola, od 22.6.2001., Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori, br. 6/2001.

21 ("Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", br. 5/2001)

22 U nacionalni pravni sistem uvedena 2003. godine, Službeni list SCG - Međunarodni ugovori, br. 5/2003.

23 Službeni glasnik RS, br. 20/2009.

Cilj akreditacije je osiguranje određenog nivoa verodostojnosti rezultata ispitivanja kroz zadovoljenje međunarodnih normi.

Akreditacija kriminalističkih laboratorija će u skorijoj budućnosti biti najjači parametar za razmenu dokaza baziranih na nauci među državama u Evropi i svetu. Trenutna situacija je takva da u Evropi nisu sve laboratorije koje rade za potrebe suda akreditovane, ali su na putu da to učine i to pod nadzorom Evropske asocijacije forenzičkih instituta (ENFSI).

Sistem kvaliteta<sup>24</sup> podrazumeva osposobljenost laboratorije da kroz definisano postupanje u laboratoriji, počev od definisane aparature potrebne da se izvede neki laboratorijski postupak, kalibracije instrumenata, definisanja radnog profila obučenog da koristi određenu aparaturu, jasno iskazanih procedura kojih se treba pridržavati tokom rada na aparaturi i sl., dođe do pouzdanih rezultata ispitivanja. Primena sistema kvaliteta u obradi materijalnog dokaza, počev od samog mesta događaja do analize u forenzičkoj laboratoriji, je veoma važna, zapravo, je jedan od osnovnih preduslova za validnost materijalnog dokaza na sudu.

Drugi važan uslov je akreditacija forenzičkih laboratorija u skladu sa međunarodnim standardom ISO/IEC 17025 i/ili ISO/IEC 17020 čime se u međunarodnim okvirima postiže priznavanje podjednake pouzdanosti rezultata ispitivanja odnosno kontrolisanja akreditovanih forenzičkih laboratorija i institucija.

U okviru organizacije ENFSI sva odgovornost u pogledu definisanja i primene sistema upravljanja kvalitetom poverena je ENFSI Komitetu za kvalitet i kompetenciju (The Quality and Competence Committee), koji daje preporuke za izradu priručnika koji se odnose na kompetenciju i proceduru postupanja forenzičara na terenu i u laboratorijama, validnost i primenu adekvatnih metoda koje se koriste u laboratorijama, razvoj svesti o neophodnosti postojanja kvaliteta postupanja na međunarodnom nivou uz poštovanje međunarodnih standarda u pogledu akreditacije forenzičkih laboratorija, primena najsavremenijih računarskih tehnologija, razvoj najboljih tehnika uzorkovanja na terenu, izradu praktičnih priručnika u vezi sa mernom nesigurnošću, razvoj strategije komuniciranja i razmene iskustava među laboratorijama na evropskom i svetskom nivou. Cilj je obezbediti dosledan i pouzdan materijalni dokaz obezbeđen na bazi primene naučnih principa počev od mesta događaja pa sve do prezentovanja rezultata na sudu. Zato je važna primena standarda koji se odnosi na rad u laboratorijama i akreditaciju forenzičkih laboratorija.

Osim posedovanja akreditacije koja forenzičkim laboratorijama daje tehničku kompetentnost za obavljanje specificiranih poslova ispitivanja uključujući i kompetentnost osoblja koje te poslove obavlja, tehničko osoblje koje radi u forenzičkim institucijama može biti sertifikovano u skladu sa šemama sertifikacije koji obezbeđuju priznanje njihove individualne tehničke kompetentnosti od strane akreditovanih sertifikacionih tela koja sprovode sertifikaciju osoblja u skladu sa međunarodnim standardom ISO/IEC 17024.

Nacionalni kriminalističko-tehnički centar Republike Srbije je aktivni član ENFSI, koji kroz učešće u radu većine radnih grupa te asocijacije efikasno podiže nivo kvaliteta rada svojih laboratorija i učestvuje u zajedničkom kreiranju evropskih forenzičkih standarda. Apsolutni strateški razvojni prioritet centra jeste uvođenje sistema kvaliteta i dobijanje akreditacije NKTC i njegovih laboratorija u skladu sa međunarodnim standardom ISO/IEC 17025 odnosno ISO/IEC 17020.

24 Videti opširnije u: Milošević, M., Bjelovuk, I., Kesić, T. Quality Management System in Forensic Laboratories. Nauka – bezbednost – policija. NBP Journal of Criminalistics and Law, Vol.14, br. 2, 2009, p.1-10

Akreditacija Nacionalnog kriminalističko-tehničkog centra realizovaće se kroz međunarodni projekat i mentorsko vođenje, od strane neke već akreditovane članice ENFSI, neakreditovanog forenzičkog centra i njegova priprema za akreditaciju u skladu sa međunarodnim standardom ISO/IEC 17025:2006, kao i dokumentom ILAC G19:2002 Guidelines for Forensic Science Laboratories. Mentor NKTC-u je forenzički institut „Ivan Vučetić“ iz Zagreba, Republika Hrvatska. Nakon pripreme i sticanja uslova za akreditaciju neakreditovanog centra, prijava za akreditaciju treba da se podnese Akreditacionom telu Republike Srbije.

Svrha Odluke Saveta EU je da obezbedi da rezultati, dobijeni u laboratorijama od strane akreditovanih forenzičkih institucija u jednoj državi članici, budu priznati od strane organa koji su zaduženi za prevenciju, detekciju i istraživanje krivičnih prekršaja kao podjednako pouzdani kao i rezultati dobijeni u laboratorijama od strane forenzičkih institucija koje su akreditovane u skladu sa standardom ISO/IEC 17025 u bilo kojoj drugoj državi članici. To se postiže tako što nacionalno akreditaciono telo dodeljuje akreditaciju forenzičkim institucijama u skladu sa standardom ISO/IEC 17025.

Međutim, sve do sada proces ispitivanja i sakupljanja materijala sa mesta događaja nije bio obuhvaćen akreditacijom. Akreditacijom ove oblasti će se steći dodatno poverenje u integritet i lanac kretanja prikupljenih dokaza (engl. *chain of custody*). Predmet i područje primene standarda ISO/IEC 17020 i dodatna fleksibilnost, koju on pruža kada je reč o ekspertizi/mišljenju veštaka koju daje osoblje kontrolnih organizacija, je bio od suštinskog značaja kada je EA želela da utvrdi koji bi standard bio najpogodniji za akreditaciju u oblasti istraživanja na mestu događaja UKAS (United Kingdom Accreditation Service) je trenutno započeo pilot program akreditacije kontrolnih tela u skladu sa ISO/IEC 17020 u oblasti obrade mesta događaja. Nakon prijave zainteresovanih forenzičkih institucija, probna ocenjivanja će se održati tokom perioda od maja do oktobra 2011. godine (u skladu sa ISO/IEC 17020, IAF/ILAC-A4:2004 Guidance on the Application of ISO/IEC 17020 i EA-5/03 Guidance for the Implementation of ISO/IEC 17020 in the field of crime scene investigation), dok se dodela akreditacije pilot organizacijama očekuje u februaru 2012. godine.

## Zaključak

Kao aktivan subjekt međunarodne zajednice Republika Srbija je ratifikovala niz dokumenata koji ukazuju na potrebu, a potom i definišu oblike i načine postupanja u suprotstavljanju kriminaliteta u sadejstvu subjekata antikriminalne prakse država savremenog sveta. Brojna pitanja od značaja za uspostavljanje adekvatnog normativnog okvira učešća domaćih pravosudnih organa u međunarodnoj krivičnopravnoj pomoći regulisana su i u odredbama nacionalnog zakonodavstva, pre svega u Zakonu o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima. Pored ostalog, ovim zakonom je, kao izraz poverenja, ali i kao dodatna garancija obezbeđenja dokaznog kredibiliteta dokaza izvedenih u zamoljenoj državi i boljeg razjašnjenja krivične stvari, u čl. 91 predviđena i mogućnost da predstavnik inostranog pravosudnog organa prisustvuje preduzimanju ostalih oblika međunarodne pravne pomoći. Saglasno slovu zakona ostali oblici međunarodne pravne pomoći uključuju i veštačenje. Suštinski, ključne garancije dokaznog kredibiliteta veštačenja obavljenog u zamoljenoj državi date su u međunarodnim i nacionalnim pravnim dokumentima koji regulišu materiju izbora veštaka i akreditacije forenzičkih laboratorija. U ovom kontekstu treba posmatrati i uvođenje sistema kvaliteta usmerenog ka obezbeđenju doslednosti, pouzdanosti i validnosti materijalnih dokaza n bazi primene naučnih principa počev od mesta događaja pa sve do prezentovanja rezultata na sudu (domaćem, stranom, međunarodnom).



## Literatura

1. Ahead, G., Evidence – based medicine and medicine – based evidence: the expert witness in cases of factitious disorder by proxy, *Journal Of American Acad. Psychiatric Law*, 33, 2005.
2. Banović, B., Ilić, G., Međunarodna krivičnopravna pomoć i državna zajednica Srbija i Crna Gora, *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 41, br. 2-3, Beograd, 2003.
3. Bajagić, M., Milašinović, S., Marinković, N., Međunarodni i regionalni okviri saradnje u bezbednosti: Perspektive policijske saradnje u borbi protiv savremenih pretnji bezbednosti, *Zbornik radova: Suzbijanje kriminala i evropske integracije*, Beograd, KPA, Hanns Seidel Stiftung, 2010.
4. Grubač, M., *Krivično procesno pravo, četvrto izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik RS, Beograd, 2006.
5. *Expert Witnesses in Proceedings in the Federal Court of Australia* dostupno na sajtu [http://www.fedcourt.gov.au/how/practice\\_notes\\_cm7.html](http://www.fedcourt.gov.au/how/practice_notes_cm7.html) retrieved April 19th 2011
6. Žarković, M., Oparnica, M., Međunarodna policijska saradnja i njen uticaj na efikasnost krivičnog postupka, *Pravni život*, br. 9, Tom I, Beograd, 2008.
7. Zlatarić, B., *Međunarodno krivično pravo*, Zagreb, 1979.
8. Kennedy P. M., Kennedy J., *Explosion Investigation and Analysis – Kennedy on Explosions*, Investigations Institute, Chicago, Illinois, 1990.
9. Milošević, M., Bjelovuk, I., Kesić, T. *Quality Management System in Forensic Laboratories. Nauka – bezbednost – policija*. NBP *Journal of Criminalistics and Law*, Vol.14, br. 2, 2009.
10. Milošević, M., Kesić, T., *Policija u krivičnom postupku*, KPA, Beograd, 2009.
11. Milošević, M., *Stručno lice u krivičnom postupku*, Beograd: Policijska akademija, 1996.
12. Nikač, Ž., *Međunarodna saradnja država u borbi protiv kriminaliteta – kriminalistički aspekti*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Beograd, 1998.
13. *Novi cilj pravosudnih sistema: procesuiranje svakog predmeta u optimalnom i doglednom roku Okvirni program*, Strazbur, 11. juni 2004. CEPEJ (2004) 19 REV 1
14. Simonović, B., *Kriminalistika*, Kragujevac, 2004.
15. *Standards for the formulation of evaluative forensic science expert opinion*, *Science and Justice*, 49, 2009.
16. Hiss, J., Freud, M., Kahana T., *The forensic expert witness – An issue of competency*, *Forensic Science International*, 168, 2007.

## Rezime

Kao nezobilazna radnja dokazivanja u gotovo svim krivičnim predmetima i pouzdano sredstvo utvrđivanja istine u krivičnom postupku, veštačenje posebno dobija na značaju u uslovima dinamičnom razvoja savremene nauke i tehnike. Prepoznato i priznato kao jedan od oblika međunarodne krivične pomoći veštačenje je, sve češće, predmet razmatranja, ne samo pravnika, već i eksperata drugih specijalista i njihovih asocijacija i udruženja. Poseban pažnja se poklanja definisanju i unificiranju kriterijuma koji su prepostavka i garancija pouzdanosti rezultata veštačenja i dokaznu snagu nalaz i mišljenja veštaka u krivičnom postupku, i to, kako na unutrašnjem, tako i na međunarodnom nivou. U biti, kada se govori o kriminalističkim veštačenjima, reč je o procesu koji podrazumeva definisanje i primenu odgovarajućih standarda, odnosno proces akreditacije kriminalističkih laboratorija. Ovo podrazumeva standardizaciju opreme, validaciju primenjenih metoda, kao i adekvatno obrazovanje i obuku zaposlenog osoblja u laboratoriji, odnosno njihovu akreditaciju. Akreditacija je međunarodno priznato sredstvo za osiguranje poverenja u rad institucija koje se bave ispitivanjima i merenjima s ciljem zaštite javnih interesa. Adekvatno postavljena akreditacija kriminalističkih laboratorija (u skladu sa međunarodnim standardom ISO/IEC 17025 i/ili ISO/IEC 17020) će u skorijoj budućnosti biti najjači parametar za razmenu dokaza baziranih na nauci među državama u Evropi i svetu. Trenutno, u Evropi nisu sve laboratorije koje rade za potrebe suda akreditovane, ali su na putu da to učine i to pod nadzorom Evropske asocijacije forenzičkih instituta (ENFSI). Od krucijalnog značaja je i sistem kvaliteta koji podrazumeva osposobljenost laboratorije da, kroz definisano postupanje u laboratoriji, počev od definisane aparature potrebne da se izvede neki laboratorijski postupak, kalibracije instrumenata, definisanja radnog profila obučenog da koristi određenu aparaturu, jasno iskazanih procedura kojih se treba pridržavati tokom rada na aparaturi i sl., dođe do pouzdanih rezultata ispitivanja. Obrada materijalnog dokaza uz poštovanje sistema kvaliteta, počev od samog mesta događaja do analize u forenzičkoj laboratoriji, je veoma važna, zapravo, je jedna od osnovnih preduslova za njegovu validnost na sudu (domaćem, stranom, međunarodnom). U okviru organizacije ENFSI sva odgovornost u pogledu definisanja i primene sistema upravljanja kvalitetom poverena je ENFSI Komitetu za kvalitet i kompetenciju (The Quality and Competence Committee), koji daje preporuke za izradu priručnika koji se odnose na kompetenciju i proceduru postupanja forenzičara na terenu i u laboratorijama, validnost i primenu adekvatnih metoda koje se koriste u laboratorijama, razvoj svesti o neophodnosti postojanja kvaliteta postupanja na međunarodnom nivou uz poštovanje međunarodnih standarda u pogledu akreditacije forenzičkih laboratorija, primena najsavremenijih računarskih tehnologija, razvoj najboljih tehnika uzorkovanja na terenu, izradu praktičnih priručnika u vezi sa mernom nesigurnošću, razvoj strategije komuniciranja i razmene iskustava među laboratorijama na evropskom i svetskom nivou. Cilj je obezbediti dosledan i pouzdan materijalni dokaz obezbeđen na bazi primene naučnih principa počev od mesta događaja pa sve do prezentovanja rezultata na sudu. Nacionalni kriminalističko-tehnički centar Republike Srbije je aktivni član ENFSI, koji kroz učešće u radu većine radnih grupa te asocijacije efikasno podiže nivo kvaliteta rada svojih laboratorija i učestvuje u zajedničkom kreiranju evropskih forenzičkih standarda. Apsolutni strateški razvojni prioritet centra jeste uvođenje sistema kvaliteta i dobijanje akreditacije NKTC i njegovih laboratorija u skladu sa međunarodnim standardom ISO/IEC 17025 odnosno ISO/IEC 17020.





# TERORIZAM, MEDIJI I POLICIJA

*prof. dr Radoslav Gaćinović<sup>1</sup>*

*Institut za političke studije, Beograd*

*prof. dr Mladen Bajagić<sup>2</sup>*

*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

**Apstrakt:** U radu se govori o terorizmu kao jednom od najtežih oblika političkog nasilja koga, uz političke motive i ciljeve, surovost, strah, nezakonitost i nevine civilne žrtve, odlikuje i težnja za publicitetom, što ga čini svojevrsnim aktom komunikacije. Terorizam se razvio u posebnu vrstu komunikacije u želji da utiče na ponašanje drugih učesnika u komunikacijskoj mreži (poruke onima koji su mete terorističkih akata, poruke javnosti i poruke članovima terorističke organizacije i simpatizerima). Postepeno osvajajući medijski prostor tokom XIX i XX veka, terorizam je početkom XXI postao moćno medijsko oružje. S druge strane, mediji su okvir kroz koji se ostvaruje društveno komuniciranje kojim se ljudi danas globalno povezuju, i informisanje o svim dešavanjima u svetu. Specifikovano za terorizam, mediji imaju funkciju informisanja javnosti o terorističkim aktivnostima, koje ima i pozitivne i negativne efekte, ali i mobilisanje javnosti zajedno sa drugim društvenim subjektima u pružanju otpora terorizmu. U te subjekte spadaju i bezbednosne strukture na svim nivoima (od nacionalnog do međunarodnog). Kako se globalna kampanja protiv terorizma ne može zamisliti bez delovanja policije kao bitnog subjekta sistema bezbednosti, u radu se analiziraju mogućnosti i naglašava uloga policije ostvarivanju različitih oblika saradnje sa medijima i mogućnostima definisanja zajedničkih medijsko-policijskih antiterorističkih strategija na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom planu. Zato se u radu na ovu programsku i akcionu policijsko-medijsku "simbiozu" ukazuje kao na jedan od ključnih preduslova uspešne borbe protiv aktuelnih terorističkih pretnji.

**Ključne reči:** terorizam, akt komunikacije, mediji, policija, saradnja.

## Terorizam kao političko nasilje i akt komunikacije

Terorizam je društveni i politički fenomen koji od svog nastanka do savremenog doba predstavlja svojevrsan metod i taktiku nasilne političke borbe. Iako se javio još u antičko doba, terorizam još nije jedinstveno definisan iz mnoštva razloga, od kojih su najznačajniji politički, metodološki i pravni.<sup>3</sup> Terorizam je teško definišući pojam i jer se radi o kontekstualnom konceptu, zbog čega se političke, pravne i, u novije vreme, bezbednosne nauke, često razilaze oko osnovnih elemenata koji čine strukturu pojma terorizma, time i njegove definicije. Ipak, ono oko čega nema teorijskih i istraživačkih

<sup>1</sup> Prof. dr Radoslav Gaćinović, naučni savetnik Instituta za političke studije u Beogradu, Republika Srbija, E-mail: gacinovicr@gmail.com. Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta pod nazivom Demokratski i nacionalni kapaciteti političkih institucija Republike Srbije u procesu međunarodnih integracija. Projekat finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (br. 149009), a realizuje Institut za političke studije.

<sup>2</sup> Prof. dr Mladen Bajagić, vanredni profesor na Kriminalističko-policijskoj akademiji u Beogradu, Republika Srbija, E-mail: mladenba@yahoo.com. Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta pod nazivom Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija. Projekat finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (br. 179045), a realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2011–2014). Rukovodilac projekta je prof. dr Saša Mijalković.

<sup>3</sup> Gaćinović, Radoslav. (2010). Terorizam u političkoj i pravnoj teoriji. Beograd: Evro- Giunti, str. 61.

dilema je da je terorizam specifičan način primene nasilja protiv nedužnih civila i institucija države u borbi za ostvarivanje političkih, separatističkih i verskih ciljeva.<sup>4</sup> Terorizam ima sve odlike političkog nasilja jer "razgrađuje fundamentalne moralne vrednosti i sukobljava ne samo osobe i društva povezane sa terorističkim aktivnostima nego i same moralne vrednosti i preko njih ukupan lični i socijalni život".<sup>5</sup> Prema Volteru Lekeru (Walter Laquer) terorizam je primena nasilja u cilju realizacije političkih ciljeva, usmerena protiv vlada, etničkih grupa, klasa, rasa, religija, ili političkih pokreta.<sup>6</sup> Marta Krenšo (Martha Crenshaw) smatra da je terorizam društveno i politički neprihvatljivo nasilje upereno protiv nevinih ljudi da bi se postigao psihološki efekat.<sup>7</sup> Džon Horgan (John Horgan) ocenjuje da terorizam obično označava primenu ili pretnju primene nasilja da bi se postigao određeni politički cilj.<sup>8</sup> Prema Boazu Ganoru (Boaz Ganor) terorizam je nasilna borba koja koristi ili preta korišćenjem nasilja prema civilima zbog postizanja političkih ciljeva.<sup>9</sup> Čarls Kegli (Charles Kegley) ocenjuje da je cilj terorizma "izazvati strah bezimenim i neopravdanim terorom koji je, uz publicitet – težnju da se skrene pažnja i osvoje simpatije za terorističke ciljeve i smrt velikog broja ljudi – postao glavno obeležje terorizma posle 11. septembra. Stoga terorizam predstavlja "nasilje predodređeno da stvara uzbunu i strah".<sup>10</sup> Drugačije rečeno terorizam predstavlja „organizovanu primenu nasilja (ili pretnje nasiljem) od strane politički motivisanih izvršilaca, koji su odlučni da izazivanjem straha, zebnje, defetizma i panike nameću svoju volju organima vlasti i građanima".<sup>11</sup> Džejs Džonson (James Johnson) navodi više razloga zbog kojih su nedužni civili ključne mete terorista: određeni su za krivce jer su pripadnici nevoljenog društva; lake su mete, lakše ih je napasti sredstvima dostupnim teroristima; i uspešan napad na obične ljude koji obavljaju svakodnevne poslove otkriva slabosti njihove vlade koja nije sposobna da ih zaštiti i učini svakodnevni život onakvim kakav treba biti. Dakle, izbor nevinih civila kao bitnog elementa pojma terorizma odražava nemoralnost njegovih protagonista. S tim u vezi Džonson smatra da terorizam "pobija sve ratne moralne norme, birajući i prihvatajući radije da ubije nevine nego da nađe način kako bi izbegao njihovo povređivanje".<sup>12</sup> Sam Sarkesian (Sam Sarkesian) vidi terorizam kao nasilje ili pretnju nasiljem koje je usmereno na sejanje straha - zastrašivanje nevinih civila u cilju stvaranja osećaja/atmosfere nesigurnosti, rasprostranjenog stanja uznemirenosti.<sup>13</sup> Iznete analize pojma terorizma upućuju da se radi o svojevrsnom ratu bez objave, najstrašnijem oružju koje danas ugrožava nedužne civile širom sveta zarad ekstremnih političkih ciljeva. Uz nevine žrtve, strah, užas i paniku, političku motivisanost i političke ciljeve, surovost, bezobzornost i nezakonitost, nasilje i pretnju nasiljem, opredeljujući elementi pojma terorizma je i težnja za publicitetom i svakodnevna prisutnost u medijima, iz koga prističe i određenje terorizma kao akta

4 Isto, str. 65; Uporedi: Horgan, John. (2005). *The Psychology of Terrorism*. New York: Routledge.

5 Johnson, James T. *Just War Theory: Responding Morally To Global Terrorism*. In: Kegley, Charles W. Jr., Raymond, Gregory A. (2002). *Exorcising the Ghost of Westphalia: Building World Order in the New Millennium*, New Jersey: Prentice Hall, p. 238.

6 Laqueur, Walter. (1999). *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London: Phoenix Press.

7 Crenshaw, Martha. (1991). *How terrorism declines*. In *Terrorism and Political Violence*, Volume 3, Issue 1, pp. 69 - 87.

8 Horgan, John. (2005). *The Psychology of Terrorism*. New York: Routledge, p.1.

9 Ganor, Boaz (2002) *Defining Terrorism: Is one Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter*. In *Police Practice and Research*, Vol. 3, No. 4, pp. 287–304; Uporedi i: Gaćinović, Radoslav. (2005). *Terorizam*. Beograd: Draslar Partner, str. 39.

10 Šire u: Kegley, Charles W. Jr., "The Characteristics, Causes and...", op. cit., pp. 1-3.

11 Gaćinović, Radoslav. (2010), op. cit., str. 72-73.

12 Johnson, James Turner, "Just War Theory: Responding Morally To Global Terrorism", op. cit., p. 224-225; Uporedi: Honig, Jan Willem, "New Conflicts: Risks and Challenges". – In: Gartner, Heinz, Hyde-Price, Adrian, Reiter, Erich. (2001). *Europe's New Security Challenges*, London: Lynne Rienner Publishers, p. 98.

13 Sarkesian, Sam C., "Defensive Response". – In: Raanan, Uri (et al) (ed), *Hydra of Carnage: Interantional Linkages of Terrorism*, Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1986, p. 203.

komunikacije.<sup>14</sup> Pored ovih, navode se i drugi konstitutivni elementi terorizma: sredstva, metod, taktika, samovolja, nasumičnost, ucena, bezličnost, prinuđivanje, odsustvo diskriminacije, navođenje na poslušnost, i dr. Ipak, imajući u vidu mnoštvo definicija, navedni elementi mogu poslužiti da se pravilno odredi sadržaj pojma terorizma u odnosu na slične pojmove (teror, nasilje i dr.).<sup>15</sup> Pored toga, da bi se "razumna i jasna ideja o karakterističkim crtama terorizma, Piter Sederberg (Peter Sederberg) neophodno je i ukazati ko ga koristi i zašto, i šta treba uraditi pri tome. Dakle, odgovor na pitanje šta je terorizam, pored konstitutivnih elemenat, zahteva i precizno određenje konteksta u okviru kog se pojavljuje, uključujući prirodu grupa koje pribegavaju teroru, širinu i dužinu njihove podrške i ciljeve koje žele ostvariti.<sup>16</sup>

Poslednji određujući element pojma terorizma - težnja, odnosno želja za publicitetom i samoreklamiranjem ukazuje na najmoćniju stranu terorizma u XXI veku. Mnogi terorizam dovode u neposrednu vezu i sa propagandom u njenom najnegativnijem smislu, i dramski osmišljenim zločinom protkanim mržnjom prema svim neistomišljenicima, koji nastoji medijskim kanalima ukazati na svoje motive i ciljeve, izvršiti indoktrinaciju, izazvati strah ili simpatije, konačno i obezbediti demokratske tekovine savremenog društva. Zato terorizam i jeste ubedljiv oblik - akt komunikacije<sup>17</sup>, "sinteza rata i pozorišta, dramatizacija najzabranjenijih vrsta nasilja, izvršenih na nevine žrtve pred očima javnosti, u nadi da će ono izazivati raspoloženje straha u političke svrhe".<sup>18</sup> Uticaj na auditorij, težnja za publicitetom, odnosno obraćanje svetskoj javnosti putem mas medija preuzimanjem odgovornosti za zločine i vršeci otvorenu propagandu zarad sticanja političkih istomišljenika, ukazuju da se terorizam razvio u posebnu vrstu komunikacije u želji da utiče na ponašanje drugih učesnika u globalnom komunikacijskom prostoru. Terorizam danas ima ogroman publicitet i veoma podsticajno utiče na istomišljenike i same teroriste, dok s druge strane izaziva strah i užas kod najšire javnosti. Komunikacijski prostor kome se moderni teroristi obraćaju liči na zgusnutu mrežu onih koji su mete terorističkih akata, javnosti, članova terorističkih organizacija i potencijalnih i stvarnih simpatizera.<sup>19</sup> Pri tome se ima u vidu da je terorizam osvajao postepeno medijski prostor tokom XX veka da bi, početkom XXI veka, postao moćno medijsko oružje. Napadom i osvajanjem globalnih informacionih mreža terorizam je postao jedna od najatraktivnijih medijskih tema, što mu je i bio strateški cilj.<sup>20</sup> Stoga se nastojanje za publicitetom, komunikacijom sa svim učesnicima u medijskom prostoru smatra strateškom komponentom savremenog, odnosno globalnog terorizma.<sup>21</sup>

Terorističke težnje za publicitetom i osvajanjem globalnog medijskog prostora uticali su da se danas govori o pojavi i razvoju "medijskog terorizma" (media-oriented terrorism), što je jedan od presudnih razloga da se javi i potreba redefinisanja terorizma u okviru komunikacione teorije simbola (symbolic communication theory), odnosno

14 Uporedi: Cohen, Herb. (1986). *Terrorism and the Media*, Northbrook: Power Negotiations Institute.

15 Detaljnije u: Gaćinović, Radoslav, op. cit., str. 65-73; Weiss, Peter. (2002), *Terrorism, counterterrorism and international law*. In *Arab Studies Quarterly*, p. 11.

16 Sederberg, Peter C. *Global Terrorism: Problems of Challenge and Response*. In Kegley, Charles W. Jr., *The New Global Terrorism..*, op. cit., pp. 269-270.

17 Horgan, John, op. cit., p. 2.

18 Combs, Cindy C. (1997), *Terrorism in the Twenty-First Century*, New Jersey: Prentice Hall, Inc., p. 8, 17; Uporedi: Talbot, Strobe, Chanda, Nayan. (2001). *The Age of Terror: America and the World After September 11*, Oxford: The Persues Press., p. ix; Doran, Michael Scott, *Somebody Else's Civil War: Ideology, Rage, and the Assault on America*. In: Hoge, James F Jr., Rose, Gideon. (2001). *How Did This Happen - Terrorism and the New War*, Oxford: Public Affairs LTD, p. 31; Weiss, Peter, op. cit., p. 11; U.S. Department of State (1996), *Patterns of Global Terrorism Report*, Chapter 3.

19 Gaćinović, Radoslav. (2010). *Terorizam u političkoj i pravnoj teoriji*, op. cit., str. 178.

20 Uporedi: Horgan, John, op. cit., p. vii (Foreword).

21 Garrison, Arthur H. (2004). *Defining Terrorism: Philosophy of the Bomb, Propaganda by Deed and Change Through Fear and Violence*. In *Criminal Justice Studies Vol. 17*, pp. 259-279.

da se ukaže da se današnji "spektakularni terorista" (terrorist spectaculars) najbolje analizira kroz koncept "medijskog događaja".<sup>22</sup> Kako ocenjuje Brižit Nakos (Birgitte Nacos), dobijanje pažnje od medija, javnosti i političkih odlučilaca je raison d'être modernog teorizma, sakriven iza šokantnog nasilja.<sup>23</sup> Jer, teroristički akt ništa ne znači ako nije praćen u javnosti, odnosno ako mu mediji nisu dali željeni publicitet.

Agresivnim medijskim nastupom teroristi nastoje usmeriti pažnju ljudi na svoje postojanje, političke motive i ciljeve, u želji da protivnike dovedu u stanje panike, užasa i razarajućeg straha, a moguće istomišljenike ubede u svoje "iskrene i ispravne namere" i dobiju od njih podršku za političko delovanje putem primene nasilja.<sup>24</sup> Jer, terorizam nije samo puka teroristička akcija, on se potpuno ostvaruje kroz postizanje psihološko-propagandnog cilja. Drugim rečima, nije dovoljno samo izvršiti teroristički akt, nužno je sa njim upoznati što širi krug ljudi, po mogućnosti celokupnu svetsku javnost, što je odlika delovanja i globalne terorističke mreže Al Kaide (Al Qaeda) i drugih terorističkih organizacija na početku XXI veka.<sup>25</sup> Naime, na veliki značaj mediji u propagandnom nastupu globalnih terorističkih mreža ukazuje i podatak da, u okviru Konsultativnog veća Al Kaide "Šura Majlis" (Shura majlis) kao njenog najvišeg organa, deluje, uz vojni, finansijski i versko-pravni, i Komitet za medije (Media Committee), zadužen za slanje vesti i informacija u cilju podrške vojnih i političkih aktivnosti Al Kaide.<sup>26</sup>

## Mediji: društvena uloga i odnos prema terorizmu

Svet XXI veka je složen "pulsirajući organizam", stešnjen između dve preovladavajuće dinamike - globalizacije i fragmentacije. Globalizovanu, istovremeno i fragmentiranu savremenu stvarnost odlikuje mnoštvo složenih isprepletenih pojava i procesa, koji presudno utiču na sve tokove razvoja globalnog društva<sup>27</sup>, posebno "zgušnjavanja vremena i prostora", kao posledica ubrzanog naučno-tehnološkog razvoja, posebno u oblasti telekomunikacija i informacionih sistema, liberalizacije svetskog tržišta i promocije novih vrednosti (ljudska prava i briga za životnu sredinu). Međutim, globalno društvo karakteriše i fragmentacija, suprotna dinamika procesima globalizacije i integracije. Na raskršću ovih dinamika javile su se i mnoge globalizovane pretnje bezbednosti: širenje oružja za masovno uništenje, transnacionalni organizovani kriminal, unutardržavni sukobi, konačno i terorizam.

Baštineći domete tehnološkog i naučnog razvoja, svet XXI veka odlikuje i snažan razvoj medija i uspostavljanje globalnog medijskog prostora, odnosno razvoj tzv. mejnstrim masovnih medija, kao i Internet-a. Mediji danas imaju značajnu društvenu ulogu jer, informišući o svim bitnim događajima u svetu, ostvaruju ogroman uticaj na javnost.<sup>28</sup> U izgradnji medijskog prostora oni imaju više uloga: nadgledanje (monitoring role), podsticanje (facilitative role), i radikalno-kritičku ulogu (radical role).<sup>29</sup> Međutim,

22 Bell, J.B. (1978), *Terrorist scripts and live-action spectacles*. In *Columbia Journalism Review*, pp. 47-50.

23 Nacos, Brigitte L. (1994). *Terrorism and the Media: From the Iran Hostage Crisis to the World Trade Center Bombing*. New York: Columbia University Press., p. 8.

24 Uporedi: Tosini, Domenico. (2007), *Sociology of Terrorism and Counterterrorism: A Social Science Understanding of Terrorist Threat*. In *Sociology Compass*, Vol 1/2, p. 667.

25 Gaćinović, Radoslav. (2010). *Terorizam u političkoj i pravnoj teoriji*, op. cit., str. 179.

26 Kalic, Sean N. (2005). *Combating a modern hydra: Al Qaeda and the global war on terrorism*, Fort Leavenworth, Kansas: Combat Studies Institute Press., p. 26; Uporedi: Hirschhorn P., Gunaratna R., Blance E., Leader S., Special Report: Al Qaeda: "Blowback?". In: *Jane's Intelligence Review*, Vol. 13, No 8, 2001; Detaljnije u: Gunaratna, Rohan, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*, Columbia University Press, New York, New York, 2002.

27 Vidi šire u: Bajagić, Mladen, Milašinović, Srđan, *Globalizacija i fragmentacija - vladajuće dinamike globalnog društva*. - U: *Megatrend revija*, br. 2 (2005), str. 23-47.

28 Čurčić, Nevena. (2004). *Texts, Audiences and Relations of Power Research paradigms in Media and Cultural Studies*. U: *Glasnik Etnografskog instituta SANU*, Br. 52, str. 29-42.

29 Mek Kvejl, Denis. (1976), *Sociologija masovnih medija*, Beograd: Glas.

cilj medijskih kuća nije samo da objektivno informišu javnost o značajnim događajima i pojavama, već i da propagandno utiču na stavove i mišljenja javnosti, privuku pažnju na ponuđene sadržaje, promene vrednosne orijentacije i ponašanja ljudi, i kreiraju nove obrascе i poglede na svet. Pored političkih, ekonomskih, kulturnih i drugih aktera, mesto u medijskom prostoru su zaposeli i moderni teroristi, ubrzano ga osvajajući sofisticiranim komunikološkim tehnikama i metodama, da bi postigli željeni publicitet i propagandno delovali sopstvenim porukama i informativnim sadržajima. U tom smislu se može govoriti o složenoj mreži odnosa između terorizma i medija, odnosno o njihovoj svojevrsnoj simbiozi, kao posledici jačanja i jednog i drugog fenomena.<sup>30</sup> Uz to, pojačano interesovanje nauke za fenomen terorizma, kao i svakodnevna prisutnost terorizma u medijima, imaju za posledicu da se upravo mediji i akademske zajednice smatraju "pravim kiseonikom publiciteta za terorizam" (truly the "oxygen of publicity" for the terrorist)<sup>31</sup>, jer terorizam sve češće i masovnije nastoji da manipuliše medijima.

Govoreći u svojoj studiji "Sociologija terorizma" o terorizmu kao vidu komunikacije, Ostin Turk ukazuje na veliku ulogu medija u predstavljanju kriminala i terorizma javnosti. Речник - Прикажи детаљни речник<sup>32</sup> Pisac kroz primere karikatura anarhista iz XIX veka (poremećeni, bradati bombaši), ocenjuje da su tada mediji nastojali stvoriti uverenje da je političko nasilje suprotno autoritetu, kriminalno i ludučko. Atentatore su opisivani kao usamljene poremećene osobe, čija su kriminalna dela u skladu sa njihovom patologijom, i posledice su života bez ljubavi i propalih ambicija. Samoubilački napadi teroristički su prikazivani kao nepromišljeni ili nametnuti postupci neobaveštenih ljudi koje vodi očaj ili fanatičnost. Ali, smatra Turk, vremenom su se razvili dvostruki standardi u medijskom pristupu, odnosno medijskoj obradi terorizma kao akta političkog nasilja. Iako bi večita poruka posle svake vesti o izvršenom terorističkom napadu trebala biti da svako nasilje, pa i terorizam, izaziva mržnju, što vodi uzajamnom nasilju i destruktivnim eskalacijama neprijateljstva, mediji su podeljeni kada se radi o terorizmu. Primera radi, zapadni mediji gotovo po pravilu okrivljuju palestince i druge Arape za nasilje na Bliskom istoku, dok arapski mediji, poput TV kuće Al Džazira, uglavnom krive Izrael, Sjedinjene Države i Zapad za decenijsku palestinsko-izraelsku krizu. Al Kaida je globalni neprijatelj broj jedan demokratskog sveta u svim medijskim izveštajima posle 11. septembra 2001. godine, a njen lider Osama bin Laden i Talibani su "otelotvorenje zla" (incarnation of evil).<sup>33</sup> Sasvim suprotan pristup analizi uzroka jačanja terorizma u svetu imaju oni mediji koji nastoje svetsku javnost upoznati i sa stavovima terorističkih lidera i njihovim pogledom na uzroke i ciljeve terorističkog delovanja. Naime, određen broj radikalnih nezapadnjačkih medija (Al Džazira i dr.) nastoji izazvati kod javnosti simpatije prema terorizmu kao načinu protesta protiv navodnog ugnjetavanja. Stoga bi objektivni i neutralan pristup medija u analizi terorizmu trebao biti negde u sredini - da mediji informišu javnost realno, da šire slobodu mišljenja i otvoreno govore o pravim uzrocima pojave i jačanja terorizma.

Kao jedna od tema aktuelnih antiterorističkih strategija u svetu nameće se i pitanje da li mediji trebaju svakodnevno i bez rezerve prenositi vesti o terorističkim aktivnostima i užasima koje oni uzrokuju, izjave terorističkih lidera, njihove poruke javnosti i biografije, i druge informacije koje mogu imati suprotan efekat, čak i to da se od terorista stvaraju globalni antiheroji kod dela populacije koji gaji simpatije prema njihovim ideologijama i akcijama. Posebno je opasno kada mediji prenose poruke

30 Uporedi: Biernatzki, William E. (2002). Terrorism and Mass Media. In A Quarterly Review of Communication Research Trends, Volume 21(1), p. 6.

31 Horgan, John, op. cit., p. 39.

32 Turk, Austin T. (2004). Sociology of Terrorism. In Annual Review of Sociology, Vol. 30, pp. 271.

33 Chossudovsky, Michel. (2005). America's "War on Terrorism", Pincourt: Global Research, Center for Research on Globalization, pp. 25.



terorista da su njihovi zločinački napadi posledica činjenice da ne mogu svoje ciljeve ostvariti mirnim putem i da je nasilje jedini način da privu pažnju javnosti.<sup>34</sup>

Od zvaničnih organa država, pre svega subjekata sistema bezbednosti, kao i medija, trebalo bi očekivati napore u cilju umanjavanja rizika od daljeg širenja javnih simpatija prema terorizmu, kao i izazivanja masovnog straha od terorizma. Jedna od mogućih strategija vezano za delovanje medija je i davanje manjeg medijskog prostora terorizmu, mada su teroristi svesni i mogućeg zasićenja terorizmom medijskih izveštaja, pa često pribegavaju strategiji izvršenja što užasnijih terorističkih zločina da bi pojačali medijski pritisak i prisustvo u sredstvima informisanja. U ovom zamršenom mozaiku odnosa između terorizma i medija nameće se i ideja cenzure izveštavanja o terorističkim organizacijama i njihovim aktivnostima, mada se, zbog značajne društvene funkcije objektivnog, nepristrasnog, slobodnog i kritičkog izveštavanja, mediji naglašeno suprotstavljaju svakom obliku cenzure. U aktuelnim analizama odnosa između terorizma i medija nameće se i pitanje argumentacije “za” i “protiv” cenzurisanja medijske pokrivenosti terorističkih događaja. Jednu od takvih ukršenih argumentacija izneo je i Ostin Turk (vidi tabelu 1).

Argumenti “za” i “protiv” cenzurisanja medijske pokrivenosti terorističkih događaja<sup>35</sup>

ZA	PROTIV
Teroristi koriste medije u svrhe propagande, što im pomaže u regrutovanju novih pristalica	Neizveštavanje o terorističkim užasima može navesti ljude na manje negativne zaključke o teroristima
Publicitet je glavni cilj terorista	Publicitet može biti zamena za nasilje
Detaljna izveštavanja o incidentima daju potencijalnim teroristima sugestije i načine za akciju	Cenzurisanje može prisiliti teroriste da podignu nivo nasilja.
Javni prenos incidenata može biti od koristi umešanim teroristima	Neizveštavanje o terorističkim događajima može izazvati glasine, što bi moglo biti gore.
Prisustvo medija može da dovede taoce u opasnost.	Prisustvo medija može pomoći u sprečavanju policijskih akcija koje izazivaju nepotrebne nesreće među teroristima i među žrtvama
Izveštavanje o terorističkim napadima može da dovede do imitiranja	Cenzurisanje omogućava zvaničnicima da obeleže bilo koje otpadnike kao teroriste, što ometa zakonite čuvare reda
Otmičari se mogu uspaničiti zbog izveštavanja medija i pobiti žrtve	Ugled medija bi opao
Ljudima koji nemaju poštovanja za živote drugih ljudi ne sme se dozvoliti da privlače pažnju javnosti upotrebom nasilja	Nedostatak vesti bi stvorio lažan osećaj sigurnosti, ne pripremvši javnost na obračunavanje sa terorističkim napadima.

34 Turk, Austin T., op. cit.

35 Ibid, pp. 274-277.

Opisivanje terorističkih zločina može biti shvaćeno kao promovisanje sadizma kod nekih pripadnika javnosti	Neupozorenost bi onemogućila javnosti razumevanje političke situacije.
Izveštaji o terorističkom nasilju mogu da izazovu oprez i osvetničke napade na grupu za koju teroristi tvrde da rade	Osećanje lišenosti informacija mogla bi da podigne javno nepoverenje u vlast
Loše vesti deluju obeshrabrujuće	Izjave terorista da demokratija ne donosi stvarno slobodu mogle bi biti uvažene

Dilemu za i protiv cenzure terorizma dodatno komplikuje i ukazivanje na dva dominantna modela odnosa između terorizma i medija. Prema prvom modelu, ako mediji pokrivaju terorizam, oni ujedno podstiču još terorizma. Drugi model podrazumeva da ako vlade i mediji pristanu na cenzuru terorizma, oni mogu izgubiti kredibilitet u javnosti, ali i izazvati još veće nasilje. Jer, svaka medijska cenzura terorizma može inspirisati teroriste da pribegnu drugim globalnim vidovima komunikacije<sup>36</sup>, na primer Internet-u, jer su mogućnosti zloupotrebe Interneta od strane terorista gotovo neograničene. Inače, teroristički ciljevi ovladavanja Internetom su: psihološko ratovanje, publicitet i propaganda, prikupljanje podataka, prikupljanje novčanih sredstava, regrutovanje i mobilizacija, umrežavanje i povezivanje, razmena informacija, i planiranje i koordinacija.<sup>37</sup>

## Policija, mediji i borba protiv terorizma

Kao i u slučaju terorizma i medija, i odnosi između javnosti, medija i policije uopšte, time i u oblasti prevencije i represije terorizma su veoma složeni.<sup>38</sup> Ne ulazeći u sve aspekte tih odnosa, može se oceniti da policija, zajedno sa obaveštajno-bezbednosnim ustanovama, predstavlja jednu od osnovnih poluga nacionalnih sistema bezbednosti u antiterorističkim aktivnostima, u čemu značajnu pomoć očekuje od celog društva, pa i medija. Strategija prevencije terorizma pre svega mora obuhvatiti i temeljeno bavljenje uzrocima i posledicama terorizma, što je nemoguće ostvariti i bez bliskog odnosa policije sa javnošću, u čemu mediji imaju ogromnu ulogu. Pri tome policija, kao javni servis, ima obavezu da služi interesima građana, iz čega proizlazi pravo javnosti na punu obaveštenost o policijskim aktivnostima i operacijama. S druge strane, znatan broj informacija koje su u posedu policije su izuzete zakonskim propisima od objavljivanja. Te dve činjenice moraju se uzeti u obzir u razmatranju mogućih modela odnosa policije s javnošću i medijima.<sup>39</sup>

Da bi mediji mogli obavljati svoju društvenu funkciju, time i funkciju informisanja javnosti o policijskim aktivnostima koje imaju značaj za građane i celu zajednicu, potreban im je pristup informacijama, na koje oni imaju pravo saglasno ustavnim odredbama. Mediji imaju jasan cilj, a to je pravo na "saznanje" što je, između ostalog,

36 Upoređi: Barnhurst, Kevin G. The Literature of Terrorism. In: Alali, A. Odasuo, and Kelvin Eke (eds.). (1991). Media Coverage of Terrorism: Methods of Diffusion; London/New Delhi: Sage, pp. 112-137.

37 Weiman, Gabriel. (2004). How Modern Terrorism Uses the Internet, Special report. In United States Institute of Peace, Washington.

38 Uopšte o odnosu policije sa javnošću vidi u: Kešetović, Želimir. (2000). Odnosi policije sa javnošću, Beograd: Viša škola unutrašnjih poslova.

39 Neki od razvijenih modela strateškog planiranja rada policije u zajednici i njenog odnosa sa javnošću i medijima su: SARA (Scanning, Analysis, Response and Assessment), CAPRA (Clients, Acquiring and Analyzing Information, Partnership, Response, and Assessment for Continuous Improvement), i SWOT (Strength, Weaknesses, Opportunity, and Threat); Detaljnije u: Michael Palmiotto (2000). Community Policing, A Policing Strategy for the 21 st Century, Maryland.

njihova funkcija u ime građana kojima služe. Tim pre, jer su sloboda medija i njihov pristup informacijama jedan od pokazatelja razvijenosti demokratskih odnosa u društvu. U tom smislu se za policiju i medije može reći da imaju zajedničke okvirne ciljeve jer obe rade u interesu građana. Policiji su mediji potrebni kako bi dobila poverenje od zajednice, jer nema bržeg načina da se dopre do javnosti nego putem medija, niti efikasnijeg načina u oblikovanju javnog mnjenja.<sup>40</sup> S druge strane, medijima je potrebna policija za pružanje informacija iz oblasti bezbednosti, naročito o policijskim aktivnostima u oblasti suzbijanja kriminala uopšte, time i terorizma, jer oni, kao izuzetno negativne pojave, pobuđuju veliki interes gledalaca, slušalaca i čitalaca.

Uzajamno razumevanje i opštih i posebnih ciljeva je osnov uspešne komunikacije policije i medija. S obzirom da se danas sve više govori o potrebi uspostavljanja novih i sadržajnijih odnosa između policije i medija utemeljenih na poverenju i saradnji, terorizam je svakako jedna od tačaka u kojoj se mediji i policija moraju susresti kao najbliži partneri, jer i jedni i drugi imaju obavezu da izgrađuju i unapređuju opštu bezbednost građana, kroz jačanje sistema bezbednosti i efikasno suprotstavljane terorizmu i drugim globalnim pretnjama bezbednosti.

Policija u modernom društvu nastoji da putem medija javnosti prezentira svoje domete, operativne teme i probleme, smatrajući da one mogu znatno uticati na javnost i društvo u celini i tako sebi obezbediti dobar publicitet kod građana koji će joj služiti kao osnovna snaga i podrška u daljem suprotstavljanju terorizmu. Mediji su u svakom slučaju kanal koji se to postiže jer su oni posrednik između javnog mnjenja i policije, pa moraju voditi računa da se u obradi tema vezanih za fenomen terorizma drže profesionalnih etičkih standarda, a vezano za policiju vode računa o osetljivosti operativnih informacija kojima ona raspolaže tokom istraga i činjenici da oni mogu delovati dvojako: 1/ stimulatивно i na javnost i na policijsko delovanje, i 2/ razorno (nekritičkim vestima, neselektivnim i nenamernim propagiranjem političkih stavova i ideja, i dr.).

Medijske teme o zločinim uopšte, pa i terorističkim, i ulozi policije u njihovom otkrivanju, pobuđuju veliku pažnju javnosti. Žudnja za informacijama o terorizmu podstiče medije da tragaju za podacima koji imaju uticaj na javno mišljenje i o terorizmu i o policiji i njenom radu. Najgora moguća varijanta odnosa između policije i medija je pozicija dijametralno suprotnih stajališta što često vodi do nesporazuma, gubitka poverenja i konfliktnih situacija.

Mediji u svom izveštavanju nekada preteruju, pa se policija nepravredno optužuje da nije efikasna, odnosno da je nemoćna u održavanju bezbednosti. Takođe, permanentna potražnja za senzacionalističkim podacima o radu policije građane sve više dovodi u stanje izvesnog straha od mogućih zločina. Predstavnici medija su često i veoma radikalni i agresivni u obavljanju svojih dužnosti kako bi došli do podataka i informisali javnost, ponekad se služe i netačnim činjenicama, objavljuju osetljive informacije, nemaju izgrađen novinarski kodeks, i izigravaju poverenje policijskih kadrova jer nezvanične razgovore oblikuju u zvanične izvještaje i sl.

Policija je prinuđena da zaštiti pojedine informacije čije bi objavljivanje u javnosti dovelo u pitanje efikasnu realizaciju predviđenih antiterorističkih mera i aktivnosti. Policija često ispravno smatra da bi neselektivno informisanje javnosti o svim činjenicama datog terorističkog akta moglo upozoriti i teroriste, što bi ugrozilo tajnost operativnih policijskih mera i hapšenje terorista, i dovelo do ugrožavanja bezbednosti žrtvi ili svedoka. Jedan od prigovora policije medijskom izveštavanju je što mediji često naglašavaju tradicionalne predrasude o policiji kao polutajnoj organizaciji, pa

40 Uporedi: Ziembo-Vogl, Joanne. (1998). Exploring the Function of the Media in Community Policing. In Police Forum, Vol. 8 (1), pp. 1-13.

objavljaju i neproverene osjetljive materijale i dovode u pitanje poverenje policije. Mediji često nepotrebno i preterano dramtizuju u svom izveštavanju, instituirajući na konstantnom prikazivanju i ponavljanju nasilnih i brutalnih slika sa mesta izvršenja terorističkih akata, što se duboko urezuje u svest građana i pojačava efekte straha i užasa. Tada je policiji i drugim snagama bezbednosti teže da iskažu svoje operativne sposobnosti i javnost ubede da je pretnja prošla, da se život vratio u redovno stanje, i da su oni sposobni da privedu licu pravde počinioce zločina.

Ipak, policija je svesna da su mediji moćan faktor planskog uticaja na javnost. Zato policija putem medijskog predstavljanja, rukovodeći se osnovnim načelom javnosti, nastoji svoj rad što bolje predstaviti, kako bi poboljšala svoj imidž, stekla poverenje građana i uticala na društveno ponašanje. Jer, jedan od značajnih faktora uspešnosti policije i njenog imidža je u kojoj meri je javnost upoznata i ima određena saznanja putem medija o policijskom delovanju.<sup>41</sup>

Pretpostavka uspešnog policijskog i medijskog nastupa u okviru borbe protiv terorizma je da oba sistema prihvate bezrezervno društvenu ulogu koja im je poverena. Zadatak medija je da objektivno i istinito informišu javnost i pokažu razumevanje za policijske napore na razjašnjavanju i sprečavanju terorističkih aktivnosti, i otkrivanju samih terorista, a ne da senzacionalističkim i neproverenim podacima sprečavaju, čak i ugrožavaju operativni rad policije na istraživanju zločina. Isto tako, posao policije i medija podrazumeva hitnost, pa je ponekad neophodno i poželjno funkcionalno rivalstvo koje može u značajnoj meri stimulisati i druge subjekte društva da se uključe u terorističke kampanje.

Javnost se putem medija treba sadržajnije upoznati da je osnovni zadatak policijskih snaga u očuvanju bezbednosti društva i države. U tom cilju policija, u skladu sa zakonom, mora biti opredeljena za očuvanje i unapređenje bezbednosti, služenjem zajednici i štiteći građane od nezakonitih dela, sa visokim stepenom etičko-profesionalne odgovornosti. Često je blagovremenost u rešavanju bezbednosnih problema, time i pitanja vezanih za suprotstavljanje terorizmu, efikasnost i kvalitet rada policije u direktnoj zavisnosti od njene otovrenosti prema javnosti. S druge strane, javnost treba znati da je policija svojim odgovornim izvršenjem zadataka sa autoritativnim, odlučnim korektnim i nepristrasnim odnosom, kao i umećem, znanjem i razumnim ponašanjem u svakoj prilici sposobna i spremna da pruži potrebnu pomoć, iskazujući susretljivost i razumevanje, poštujući i uvažavajući mišljenja i stavove javnosti. U tome joj najveću pomoć mogu pružiti mediji, pa se smatra da efikasnost policijskih snaga u velikoj meri zavisi od dobre volje i podrške javnosti, koja se uglavnom putem medija informiše o policijskim problemima, uspesima i interesima. To je i razlog što u okviru policije deluju posebni Uredi za odnose s javnošću, čiji je zadatak da razvijaju i održavaju dobre radne odnose sa medijima.

Prema novijim istraživanjima, novi koncept odnosa policije i medija treba da poprmi službenu filozofiju policijskog djelovanja čiji je cilj "progresivna policijska služba", odnosno saradnja sa građanima kao temelj delovanja policije u lokalnoj zajednici, što je uostalom i misija policijskog rada. Zato policija treba pokazati krajnju susretljivost prema predstavcima javnog informisanja. U svim neposrednim kontaktima trebaju biti spremni na iskrene i istinite odgovore, i ne smeju se služiti poluistinama ili netačnim podacima, jer to u znatnoj meri dovodi u pitanje ugled službe. Takođe, policija mora voditi računa da javnost nije samo zainteresovana za određeni teroristički ili neki bezbednosni događaj, nego i kako radi policija u rešavanju i rasvetljavanju kriminalnih problema za koje je javnost posebno zainteresirana, kao

41 Ibid.

i koje je mesto i uloga građana u cilju pružanja odgovarajuće pomoći.<sup>42</sup> Stoga policija treba obezbediti krajnje razumljive i jednostavne informacije medijima, izbegavajući krute policijske žargone i terminologiju, odnosno ne smeju se favorizovati pojedini predstavnici medija na način da se jednima daju ekskluzivne informacije, a drugima ne, što može dovesti do velikih poteškoća u narednom periodu.

Prema tome, moguće smernice za zajednički nastup policije i medija u borbi protiv terorizma su: 1/ svakodnevna saradnja policije i medija preko uređa za odnose sa javnošću, što stvara stalne međusobne funkcionalno-radne veze koje, i pored mogućih ograničenja, pre svega treba da odlikuje profesionalnost; 2/ afirmacija policijske profesije i policije u celini i delovanje putem medija uz pristanak i pomoć društvene zajednice, saglasno njenim potrebama; i 3/ policija uz pomoć medija mora razvijati partnerske odnose sa građanima, jer njen rad na sprečavanju terorističkih aktivnosti u velikoj meri zavisi od podrške i uključenosti lokalne zajednice; 4/ mediji moraju prevazići predrasude o policiji kao instrumentu prisile i uvažiti činjenicu da se radi o sistemu koji je posvećen zajednici i dobrobiti građana; 5/ mediji trebaju graditi partnerske odnose sa policijom, jer njihov zajednički nastup u sprečavanju terorističkih pretnji može imati za rezultat objektivne i pravovremene informacije za kojima javnost žudi, posebno kada se radi o terorističkim incidentima i zločinima.<sup>43</sup>

## Literatura

1. Alali, A. Odasuo and Kelvin, Eke (eds.). (1991). *Media Coverage of Terrorism: Methods of Diffusion*; Newbury Park/London/New Delhi: Sage.
2. Bajagić, Mladen, Milašinović, Srđan. (2005). Globalizacija i fragmentacija-vladajuće dinamike globalnog društva. U: *Megatrend revija*, br. 2, str. 23-47.
3. Bell, J.B. (1978), *Terrorist scripts and live-action spectacles*. In *Columbia Journalism Review*, pp. 47-50.
4. Biernatzki, William E. (2002). *Terrorism and Mass Media*. In *A Quarterly Review of Communication Research Trends*, Volume 21(1), pp. 1-42.
5. Chossudovsky, Michel. (2005). *America's "War on Terrorism"*, Pincourt: Global Research, Center for Research on Globalization.
6. Cohen, Herb. (1986). *Terrorism and the Media*, Northbrook: Power Negotiations Institute.
7. Combs, Cindy C. (1997). *Terrorism in the Twenty-First Century*, New Jersey: Prentice Hall, Inc.
8. Crenshaw, Martha. (1991). *How terrorism declines*. In *Terrorism and Political Violence*, Volume 3, Issue 1, pp. 69 - 87.
9. Ganor, Boaz (2002): *Defining Terrorism: Is one Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter*. In *Police Practice and Research*, Vol. 3, No. 4, pp. 287-304.
10. Gaćinović, Radoslav. (2010). *Terorizam u političkoj i pravnoj teoriji*. Beograd: Evro- Giunti.
11. Gaćinović, Radoslav. (2005). *Terorizam*. Beograd: Draslar Partner.
12. Garrison, Arthur H. (2004). *Defining Terrorism: Philosophy of the Bomb, Propaganda by Deed and Change Through Fear and Violence*. In *Criminal Justice Studies* Vol. 17, pp. 259-279.

<sup>42</sup> Uporedi: Miller, Linda S., Hess, Karen M. (2007), *Community Policing: Partnerships for Problem Solving*, Wardsworth: Thompson.

<sup>43</sup> *Ibid*, pp. 220 etc.



13. Gartner, Heinz, Hyde-Price, Adrian, Reiter, Erich. (2001). *Europe's New Security Challenges*, London: Lynne Reinner Publishers.
14. Gunaratna, R. (2000). Suicide Terrorism: A Global Threat. In *Jane's Intelligence Review*.
15. Gunaratna, Rohan. (2002). *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*, Columbia University Press, New York, New York.
16. Horgan, John. (2005). *The Psychology of Terrorism*. New York: Routledge.
17. Hirschhorn P., Gunaratna R., Blance E., Leader S. (2001). Special Report: Al Qaeda: "Blowback". In: *Jane's Intelligence Review*, Vol. 13, No 8.
18. Hoge, James F. Jr., Rose, Gideon. (2001). *How Did This Happen – Terrorism and the New War*, Oxford: Public Affairs LTD.
19. Kalic, Sean N. (2005). *Combating a modern hydra: Al Qaeda and the global war on terrorism*, Fort Leavenworth, Kansas: Combat Studies Institute Press.
20. Kešetović, Želimir. (2000). *Odnosi policije sa javnošću*, Beograd: Viša škola unutrašnjih poslova.
21. Kegley, Charles W. Jr., Raymond, Gregory A. (2002). *Exorcising the Ghost of Westphalia: Building World Order in the New Millennium*, New Jersey: Prentice Hall.
22. Laqueur, Walter. (1999). *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, London: Phoenix Press.
23. Lockyer, Adam. (2003). *The Relationship between the Media and Terrorism*, Sudney: Department of Government and International Relations at the University of Sydney, Strategic and Defence Studies Centre, pp. 1-6.
24. Mek Kvejl, Denis. (1976), *Sociologija masovnih medija*, Beograd: Glas.
25. Nacos, Brigitte L. (1994). *Terrorism and the Media: From the Iran Hostage Crisis to the World Trade Center Bombing*. New York: Columbia University Press.
26. Palmiotto, Michael. (2000). *Community Policing, A Policing Strategy for the 21st Century*, Maryland.
27. Raanan, Uri (et al) (ed) (1986). *Hydra of Carnage: Interantional Linkages of Terrorism*, Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
28. Talbot, Strobe, Chanda, Nayan. (2001). *The Age of Terror: America and the World After September 11*, Oxford: The Persues Press.
29. *Terrorism and the Media*. (2008). In. *Transnational Terrorism, Security & and Rule of Law*, Deliverable 6, Workpackage 4.
30. Tosini, Domenico. (2007), *Sociology of Terrorism and Counterterrorism: A Social Science Understanding of Terrorist Threat*. In *Sociology Compass*, Vol 1/2, pp. 664–681.
31. Turk, Austin T. (2004). *Sociology of Terrorism*. In *Annual Review of Sociology*, Vol. 30, pp. 271-286.
32. Ćurčić, Nevena. (2004). *Texts, Audiences and Relations of Power Research paradigms in Media and Cultural Studies*. U: *Glasnik Etnografskog instituta SANU*, Br. 52, str. 29-42.
33. Vertigans, Stephen. (2008). *Terrorism and societies*. Burlington: Ashgate Publishing Limited. Weiman, Gabriel. (2004). *How Modern Terrorism Uses the Internet*, Special report. In *United States Institute of Peace*, Washington.
34. Weiss, Peter. (2002). *Terrorism, counterterrorism and international law*. In *Arab Studies Quarterly*, Vol. 21, No. 2-3, pp. 1-24.



35. Ziembo-Vogl, Joanne. (1998). Exploring the Function of the Media in Community Policing. In *Police Forum*, Vol. 8 (1), pp. 1-13.
36. Miller, Linda S., Hess, Karen M. (2007). *Community Policing: Partnerships for Problem Solving*, Wardsworth: Thompson.

## Rezime

Terorizam je oblik političkog nasilja i posebna vrsta-akt komunikacije, tako da se danas govori i o posebnom vidu terorizma - medijskom terorizmu (media-oriented terrorism). Kao moćno medijsko oružje terorizam nastoji ovladati komunikacijskim prostorom koji danas liči na zgusnutu mrežu onih koji su mete terorističkih akata, javnosti, članova terorističkih organizacija i potencijalnih i stvarnih simpatizera. Cilj terorizma je i osvajanje globalnih informacionih mreža, posebno Interneta, što ukazuje da je medijska komponenta *raison d'être* modernog terorizma. Jer, teroristički akt ništa ne znači ako nije praćen u javnosti, ako mu mediji ne daju željeni publicitet. Mediji imaju značajnu društvenu ulogu jer, informišući o događajima u svetu, ostvaruju ogroman uticaj na javnost. Pored političkih, ekonomskih, kulturnih i drugih aktera, medijski prostor su zaposeli i teroristi, ubrzano ga osvajajući sofisticiranim komunikološkim tehnikama i metodama da bi postigli željeni publicitet i propagandno delovali svojim porukama i sadržajima. U tom smislu se može govoriti o složenoj mreži odnosa između terorizma i medija, njihovoj svojevrsnoj simbiozi. Bez obzira na sve, objektivni i neutralan pristup medija u analizi terorizmu trebao bi biti negde u sredini - da mediji informišu javnost realno, da šire slobodu mišljenja i otvoreno govore o pravim uzrocima pojave i jačanja terorizma. Moguća strategija medijskog delovanja je i davanje manjeg medijskog prostora terorizmu, iako su teroristi svesni i mogućeg medijskog zasićenja terorizmom, pa često pribegavaju strategiji izvršenja najzasnijih terorističkih zločina da bi pojačali medijski pritisak i prisustvo u sredstvima informisanja. Jedna od tema aktuelnih antiterorističkih strategija je i pitanje da li mediji trebaju svakodnevno i bez rezerve prenositi vesti o terorističkim aktivnostima i užasima koje oni uzrokuju, kao i izjave, poruke i biografije terorističkih lidera, koje mogu imati i suprotan efekat (stvaranje od terorista antiterojoja). Uz argumentaciju "za" i "protiv" cenzure vesti o terorističkim organizacijama i njihovom delovanju, kao mogućí modeli odnosa između terorizma i medija navode se: mediji moraju pružiti neophodnu pomoć policiji, kao jednoj od osnovnih poluga sistema bezbednosti u borbi protiv terorizma; i strategija prevencije terorizma obuhvata i bavljenje uzrocima i posledicama terorizma, a preduslov toga je blizak odnos policije sa javnošću, u čemu mediji imaju ogromnu ulogu. Pretpostavke uspešne komunikacije i zajedničkog delovanja policije i medija u borbi protiv terorizma su: bezrezervno prihvatanje poverene društvene uloge policiji i medijima, uzajamno razumevanje opštih i posebnih ciljeva, i uspostavljanje novih i sadržajnijih radnih odnosa između policije i medija utemeljenih na poverenju i saradnji. Uloga medija je da objektivno i istinito informišu javnost i afirmišu policijske antiterorističke napore, a ne senzacionalističko izveštavanje koje sprečava, čak i ugrožava rad policije. Stoga, zajednički nastup policije i medija u borbi protiv terorizma treba obuhvatiti: svakodnevnu saradnju policije i medija uz razvijanje međusobnih funkcionalno-radnih veza; afirmaciju policijske politike i delovanja putem medija; razvoj partnerskih odnosa policije i javnosti uz pomoć medija; prevazilaženje medijskih predrasuda o policiji kao instrumentu prisile i uvažavanje njene posvećenosti zajednici i dobrobiti građana; i izgradnja partnerskih odnosa poverenja između medija i policije.

# MODALITETI MEĐUNARODNE SARADNJE GRANIČNIH POLICIJA U REGIONU ZAPADNOG BALKANA

*prof. dr Milan Milošević*

*Fakultet za obrazovanje rukovodećih kadrova, Novi Sad*

*mr Siniša Dostić*

*Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd*

**Apstrakt:** Praksa zemalja članica EU, a naročito onih primljenih 2004. i 2007. godine, pokazuje da su granične policije primarne u stvaranju uslova za ulazak u “šengenski proces”. Naime, kao najvažniji subjekt bezbednosti granica, granična policija predstavlja eklatantnu barijeru za sve nedozvoljene aktivnosti na državnoj granici, pri čemu ima naročit značaj u borbi protiv prekograničnog organizovanog kriminala. Tako složenu i značajnu ulogu granična policija ne bi mogla efikasno ostvarivati bez intezivne međunarodne policijske saradnje, kao bitnog segmenta integrisanog upravljanja granicom. Polazeći od toga, ovaj rad treba da ukaže na modalitete (osnovne oblike) međunarodne policijske saradnje koje granična policija u regionu zapadnog Balkana sprovodi neposredno na državnim granicama.

**Ključne reči:** granična policija, zapadni Balkan, međunarodna policijska saradnja, bezbednost granica, integrisano upravljanje granicom.

## Uvod

Evropska unija je kroz opšteprihvaćeni Koncept integrisanog upravljanja granicom, razvila efikasan sistem kontrole i upravljanja granicama, koji omogućava slobodan protok ljudi i robe, uz istovremeno sprečavanje prekograničnog organizovanog kriminala. Ovaj koncept podrazumeva da granice treba da budu otvorene za trgovinu, kretanje ljudi i saradnju kako u okviru EU, tako i u okvirima saradnje EU i drugih država koje nisu članice. Ovakvo olakšavanje redovnih prekograničnih tokova utiče na ekonomski razvoj zemalja EU, a istovremeno omogućava da su njene granice zatvorene za kriminalne i druge aktivnosti koje ugrožavaju stabilnost i bezbednost, uz poštovanje visokih standarda zaštite ljudskih prava i sloboda<sup>1</sup>.

Za bezbednost granica sve države opredeljuju specijalizovane stručne službe (granične službe) zadužene za specifične segmente. Najčešće su to službe zadužene za kontrolu putnika i prevoznih sredstava (granična policija), za kontrolu prenošenja, odnosno uvoza i izvoza roba preko državne granice i zaštitu carinske teritorije države (carinska služba), za kontrolu prometa preko državne granice različitih biljnih i životinjskih vrsta i njihovih proizvoda (inspekcijски organi), kao i za kontrolu odvijanja saobraćaja na međunarodnom plovnom putu (lučke kapetanije).

Praksa zemalja članica EU, a naročito onih primljenih 2004. godine i kasnije, pokazuje da su ministarstva unutrašnjih poslova nosioci nekih od najznačajnijih aktivnosti u procesu pridruživanja, dok su granične policije primarne u stvaranju

<sup>1</sup> Milošević, M; Dostić, S.: „Saradnja graničnih policija Evropske unije – primer SR Nemačke i Poljske“, Strani pravni život, br. 2/2009, str. 253.

uslova za ulazak u “šengenski proces”.<sup>2</sup> Pri tome osnovnu funkcija granične policije, bez obzira na oblike organizacije, predstavljaju kontrola prelaženja i obezbeđenje državne granice, s ciljem suzbijanja svih oblika prekograničnog kriminala i drugih nedozvoljenih aktivnosti na granici, kontrole kretanja i boravaka stranaca, rešavanja pitanja azila, kao i prihvata i smeštaja stranaca.<sup>3</sup>

S obzirom na navedene funkcije granične policije, kao i na savremene bezbedonosne izazove i pretnje na državnim granicama zapadnog Balkana, koji utiču na njih, u daljem izlaganju biće predstavljeni vidovi međunarodne policijske saradnje koji se ostvaruju u okvirima nadležnosti granične policije.

## Vidovi međunarodne saradnje graničnih policija zemalja Zapadnog Balkana

U okviru Koncepta integrisanog upravljanja granicom na zapadnom Balkanu, osim međunarodne saradnje, postoje još dva nivoa saradnje graničnih službi, i to: prvi nivo-saradnja unutar graničnih službi i drugi nivo - saradnja između graničnih službi.

*Saradnja unutar graničnih službi* je saradnja u okviru ministarstava i službi nadležnih za pojedine zadatke. Saradnja unutar službi ima dva aspekta. Vertikalna saradnja se sastoji od saradnje različitih administrativnih nivoa, od ministarstva do jedinica koje rade na granici. Horizontalna saradnja unutar službi je potrebna na relaciji između pojedinih graničnih prelaza, kao i među kontrolnim stanicama unutar zemlje. Ovi oblici saradnje zahtevaju jasnu podelu odgovornosti, aktivnu komunikaciju i uređen protok informacija.

U *saradnji između službi*, granične službe, kao i ministarstva i drugi organi odgovorni za ove službe, dužni su da obezbede adekvatnu saradnju i koordinaciju, što obuhvata svakodnevne operativne kontakte na graničnim prelazima (na formalnom i na neformalnom nivou) i proširuje se do usvajanja usklađenih srednjoročnih i dugoročnih strategija. Saradnja se ostvruje kroz koordinirano delovanje koje podrazumeva usklađen rad graničnih službi, uz jasno definisane nadležnosti i procedure i Integracija informacionih sistema (IT) koji pokrivaju bezbednost granica, razmenom informacija graničnih službi.

*Međunarodna saradnja graničnih službi*, koja se tretira kao treći stub saradnje graničnih službi, u okvirima Koncepta integrisanog upravljanja granicom na zapadnom Balkanu<sup>4</sup>, može se podeliti na tri dela, odnosno na: lokalnu, bilateralnu i multilateralnu saradnju.

Lokalna saradnja usmerena je na svakodnevne kontakte između graničnih službi susednih država u cilju koordinacije aktivnosti i blagovremene razmene informacija u suprostavljanju svim oblicima nedozvoljenih aktivnosti na državnoj granici. Ovakva saradnja odvija se na nivou susednih pograničnih regiona.

Bilateralna saradnja obuhvata kontakte između susednih zemalja vezane za pitanja statusa različitih graničnih prelaza, koordinaciju pograničnih patrola na obe strane granice, formiranje zajedničkih patrola, stvaranje zajedničkih kancelarija za vezu radi inteziviranja komunikacije i razmene informacija, kao i koordinaciju i saradnju po pitanjima infrastrukture i moguće stvaranje zajedničkih kontrola.

2 Banović, N.; Purić, N; Dostić, S.: „Osvrt na istorijat, sadašnjost i perspektive razvoja granične policije u Republici Srbiji“, Bezbednost br. 1-2/2009, str. 90.

3 Detaljnije videti u: Dostić, S.: „Organizacija i nadležnost graničnih policija u regionu zapadnog Balkana“, Bezbednost, br. 3/2008, Beograd, 2008.

4 Detaljnije videti: Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS“, br. 11/2006

Najzad, multilateralna saradnja je usmerena na pitanja upravljanja granicama i jedan od načina lakše razmene informacija, a može se proširiti i na zajedničku, operativnu saradnju i formiranje zajedničkih istražnih timova, što doprinosi delotvornijem sprečavanju prekograničnog kriminala.

Kada je u pitanju primena međunarodne saradnje graničnih policija, u okviru Koncepta integrisanog upravljanja granicom, na državnim granicama zemalja zapadnog Balkana, značajno je istaći sedam vidova prekogranične policijske saradnje, i to: *uspostavljanje zajedničkih (integrisanih) graničnih prelaza, razmena oficira za vezu, sprovođenje zajedničkih graničnih patrola, izvođenje zajedničkih akcija, određivanje nacionalnih kontakt tačaka, redovne sastanke rukovodilaca na svim nivoima i uspostavljanje zajedničkih centara (kancelarija)*<sup>5</sup>.

## **Uspostavljanje zajedničkih graničnih prelaza, razmena oficira za vezu i sprovođenje zajedničkih graničnih patrola**

Za uspostavljanje *zajedničkih (integrisanih) graničnih prelaza* (u daljem tekstu ZGP) neophodno je sačiniti osnovni bilateralni ugovor ili sporazum, a za svaki konkretni ZGP sačinjava se aneks ili protokol o sprovođenju, u kome će biti utvrđene detaljne procedure za njegov rad. Kod uspostavljanja ZGP, osim granične policije, uzima se u obzir i delovanje drugih graničnih službi, koje su neophodne za uspešno obavljanje kontrole prekograničnog prometa (carina, veterinarska inspekcija, fitosanitarna inspekcija...). Cilj uspostavljanja ZGP su fleksibilnije procedure, brži promet preko granice, racionalnije korišćenje resursa, kvalitetnija saradnja nadležnih graničnih službi, a pravni osnov uspostavljanja ovog oblika prekogranične policijske saradnje mora biti osiguran u nacionalnom zakonodavstvu.

Značaj *razmene oficira za vezu* ogleda se u borbi protiv svih oblika prekograničnog organizovanog kriminala, kroz: kontinuirano prikupljanje relevantnih informacija, efikasniju saradnju sa službama zemlje prihvata oficira za vezu, izgradnju poverenja, uključivanje u istrage i druge aktivnosti vezane za granicu i stalno unapređivanje razmene informacija, znanja i iskustava. Osnove za odluku o slanju oficira za vezu čine strateška odluka Ministarstva unutrašnjih poslova, odnosno Vlade, analize bezbednosnog stanja i drugih okolnosti u zemlji prihvata, koje mogu imati uticaj na zemlju koja šalje oficira za vezu, specifične operativne potrebe i interesi policije zemlje koja šalje oficira za vezu, zajedničke interese ugovornih strana, izazovi (oblici kriminala) međunarodne policijske saradnje koji imaju uticaj na rad policije u zemlji, a istražuju se u inostranstvu i analiza troškova u odnosu na dobitke. Pravni osnov razmene oficira za vezu čine: nacionalno zakonodavstvo/propisi (memorandum o saradnji sa drugim institucijama i podzakonski akti) i međunarodni bilateralni i multilateralni sporazumi.

Sprovođenje *zajedničkih graničnih patrola* vrši se isključivo u svrhu: održavanja visokog nivoa bezbednosti na zajedničkoj granici, suzbijanja i borbe protiv svih oblika prekograničnog organizovanog kriminala, racionalnije upotrebe ljudskih i tehničkih resursa graničnih službi i jačanja međusobnog poverenja i intenziviranja prekogranične saradnje. Područja delovanja zajedničkih patrola su: zajednički nadzor granice, otkrivanje i hapšenje osoba koje su počinile ili su povezane sa krivičnim delima, preduzimanje potrebnih mera upućenih od ugovornih strana i kontinuirana razmene podataka, informacija, znanja i iskustava. Zajedničko

<sup>5</sup> Počeci ovih vidova prekogranične policijske saradnje, u regionu zapadnog Balkana, vezuju se za program „Bezbednosti granica“ Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), u kome su date i prve preporuke za njihovu primenu u graničnim policijama ovog regiona.

patroliranje obavlja se na osnovu: bilateralnih i multilateralnih sporazuma, odnosno detaljnih implementacionih protokola o saradnji graničnih policija, koji trebaju da budu usklađeni sa međunarodnim propisima.

## **Zajedničke akcije, redovni sastanci rukovodilaca na svim nivoima i uspostavljanje zajedničkih centara**

*Zajedničke akcije (operacije)* imaju za svrhu: suzbijanje svih oblika prekograničnog kriminala, unapređenje međuagencijske i međunarodne saradnje, zajedničko rešavanje bezbednosnih pretnji na granici, uspešnije korišćenje ljudskih i tehničkih resursa graničnih službi i usmerenost na sprovođenje i primenu Koncepta integrisanog upravljanja. Za realizovanje zajedničkih operacija moraju postojati pravne pretpostavke u vidu: nacionalnog zakonodavstva, međunarodnih sporazuma i protokola za sprovođenje (memoranduma) i međunarodnih konvencija.

Zajedničke akcije mogu biti:

- u odnosu na područje izvođenja: na graničnom prelazu i pograničnom području (zelena, plava granica, unutar teritorije) i kombinovano (na graničnom prelazu i u pograničnom području);
- u odnosu na učesnike: iz granične policije, drugi učesnici iz graničnih službi obuhvaćenih integrisanim upravljanjem granicom;
- u odnosu na resurse: ljudske i tehničke; i
- u odnosu na tajnost: prikrivene i otvorene, unapred planirane na osnovu zajedničke analize rizika, te reakcije na trenutne bezbednosne promene na granici.

Osnov za donošenje odluke o zajedničkoj operaciji predstavljaju: zajednička analiza rizika, koordinacija aktivnosti sa obe strane granice i rešavanje („brzi odgovor“) trenutnih kriznih situacija na zajedničkoj granici, po zahtevu jedne od ugovornih strana. Opcije za zajedničke operacije predstavljaju: zajedničke patrole uključujući i hitnu potragu, operacije na graničnom prelazu, zajedničke istrage, zajedničke radne grupe, prikrivena ili otvorena zajednička operacija. Pretpostavka uspeha zajedničke operacije je angažovanje kvalitetnog osoblja na svim nivoima kao i precizno definisanje njihovih odgovornosti.

S obzirom da se bezbednost granica ne može ostvariti isključivo graničnom kontrolom na graničnoj liniji, *nacionalne kontakt tačke* (u daljem tekstu *NKT*) se uspostavljaju uvažavajući prijateljske odnose između država, nacionalno zakonodavstvo i međunarodne obaveza, sa namerom da se unaprede međusobne veze i produbi njihova saradnja i međusobno poverenje. *NKT* je visoko pozicionirani granični policijski službenik zaposlen na centralnom nivou na poslovima bezbednosti granica raspoloživ u svakom momentu. Policajci koji rade kao *NKT*, obavljaju tu dužnost uz svoj redovan rad, što treba biti regulisano zakonskim propisom. *NKT* se osnivaju na osnovu međunarodnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma i protokola o sprovođenju, uz uvažavanje najboljih praksi EU.

Generalno, *NKT* imaju savetodavnu i uslužnu ulogu, što znači da svako lice i organizacija mogu prići *NKT* i zahtevati informaciju o pitanju koje je u okviru njegove nadležnosti. *NKT* treba da bude upoznata sa razvojem međunarodnih odnosa i učestvovati na međunarodnim sastancima, a osim toga može da služi kao veza: sa nacionalnim i srodnim međunarodnim agencijama koje se bave pitanjima vezanim za državne granice; za obrađivanje i prosleđivanje informacije od značaja za ovlašćene korisnike radi preduzimanje naknadnih aktivnosti i mera i za pružanje stručnih saveta i profesionalne pomoći u pravnim stvarima vezanim za granicu.



Svrha uspostavljanja NKT je povezivanje nacionalnih subjekata bezbednosti granica, kako bi se osigurao prijem informacija, saveta i pomoći po dogovorenim pitanjima bezbednosti granica; jačanje međusobnog poverenja unapređenjem saradnje na nacionalnom nivou; organizovanje i koordiniranje pomoći u hitnim slučajevima, prirodnim katastrofama i problemima odvijanja saobraćaja preko granice; podrška u koordinaciji i unapređenju zajedničkih operacija i pomoć u sprovođenju hitne potere preko granice.

U osnovne zadatke NKT ubrajaju se i: međusobne konsultacije i razmena relevantnih informacija o graničnoj kontroli i prekograničnom kriminalu; razmena ličnih podataka i materijala sa oznakom tajnosti koja se vrši u skladu sa nacionalnom zakonodavstvom; pomaganje rukovodećem kadru u donošenju odluka kroz prikupljanje i kompletiranje informacija; saveti i stručna pomoć u implementaciji postojećih sporazuma i protokola o policijskoj prekograničnoj saradnji; davanje podrške zajedničkim aktivnostima; pomaganje oko organizacije sastanaka; sprovođenje aktivnosti vezane za "Sistem ranog upozoravanja"; dnevno praćenje promene u relevantnoj legislativi; pomaganje u izradi standardizovanih obrazaca i evidencija za rad; obezbeđivanje pravovremenog postupanja po zahtevima; dnevno upoznavanje sa relevantnim događajima, posebno u partnerskoj zemlji i organizaciji i učestvanje na međunarodnim sastancima.

*Redovni sastanci rukovodilaca na svim nivoima (centralni, regionalni i lokalni)* organizuju se u svrhu: izgradnje poverenja i kvalitetnije saradnje između graničnih službi; unapređenja regionalne bezbednosti; prevencije i borbe protiv svih oblika prekograničnog organizovanog kriminala i korisne razmene informacija. Redovni sastanci mogu se održavati u skladu sa dogovorenim procedurama između visokih zvaničnika zemlja (najviši rukovodioci policija/graničnih policija itd.), a mogu se održavati i vanredni sastanci (vanredne okolnosti i u posebnu svrhu) koji se mogu realizovati po procedurama redovnih. Teme koje se razmatraju na ovim sastancima su sledeće; aktuelna situacija na granici; statistički podaci; granični incidenti; pretnje na zajedničkoj granici; bilateralni problemi; problemi vezani za granicu (obežavanje, održavanje i sl.); borba protiv prekograničnog organizovanog kriminala (stanje, novi oblici i sl.); analiza rizika; zajedničke operacije; razvoj policijske saradnje i implementacija bilateralnih sporazuma (kao što su sporazumi o readmisiji, prekograničnoj saradnji, zajednički centrima i sl.; zajedničko obrazovanje i obuka; logistika i druge teme.

Uspostavljanje *zajedničkih centara (kancelarija)* vrši se na osnovu bilateralnih i multilateralnih sporazuma, kao i detaljnih protokola o saradnji graničnih policijskih službi koji moraju biti usklađeni sa međunarodnim propisima. Ovakav oblik saradnje uspostavlja se stalnom razmenom podataka, informacija, znanja i iskustava, a posebno u svrhu: održavanja visokog nivoa bezbednosti na zajedničkoj granici; prevencije i borbe protiv svih oblika prekograničnog organizovanog kriminala; racionalnije upotrebe ljudskih i tehničkih resursa graničnih službi; jačanja međusobnog poverenja i intenzivnije prekogranične saradnje i otkrivanja i hapšenja osoba koje su počinile ili su povezane sa krivičnim delima.

Zajednički centri omogućavaju: stalnu razmenu podataka, informacija, znanja i iskustava; intenzivniju komunikaciju; podršku u posebnim slučajevima (npr. sprovođenje posebnih operacija); podršku u vreme zajedničkih vežbi/operacija i podršku u slučaju hitne potere za licima preko granice. Svoje aktivnosti, ovakvi centri, uglavnom baziraju na: razmeni podataka i informacija o trenutnom stanju i događajima i specifičnim slučajevima vezanim za graničnu kontrolu i prekogranični kriminal; zajedničkoj analizi rizika; zajedničkoj koordinaciji aktivnosti duž državne granice; profesionalnom savetovanju i podršci za sprovođenje sporazuma/protokola potpisanih između njihovih graničnih policija; vođenju evidencija i statistike i podršci aktivnostima i državnih organa odgovornim za kontrolu granice i sprečavanje prekograničnog organizovanog kriminala.



## Pravni osnovi međunarodne saradnje graničnih policija u regionu Zapadnog Balkana

Kada je u pitanju Republika Srbija, značajno je istaći da u oblasti međunarodne policijske saradnje vezane za nadležnosti Uprave granične policije, u proteklom periodu potpisano više protokola i sporazuma, od kojih su najznačajniji:

- Protokol o održavanju redovnih sastanaka rukovodilaca graničnih policija na svim nivoima, potpisan sa Crnom Gorom i Makedonijom 2008. godine;
- Protokol sa Bosnom i Hercegovinom o održavanju redovnih sastanaka rukovodilaca graničnih policija na svim nivoima, potpisan 2009. godine;
- Protokol o uspostavljanju zajedničkih patrola, potpisan sa Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom 2009. godine;
- Sporazum sa Republikom Bugarskom o osnivanju i funkcionisanju zajedničkog kontakt centra za saradnju policije i carine, potpisan 2010. godine;
- Protokoli o zajedničkoj kontroli u železničkom saobraćaju svih graničnih službi Republike Srbije i Republike Crne Gore, potpisani 2010. godine;
- Sporazum između Vlade Republike Srbije i Vlade Crne Gore o graničnoj kontroli u železničkom saobraćaju, koji je u Republici Srbiji ratifikovan 2010. godine, koji podrazumeva zajednički rad u zajedničkoj železničkoj stanici u Bijelom Polju (Crna Gora) i kontrolu voza u pokretu između Bijelog Polja i Prijepolja (Srbija) od strane carine i granične policije.
- Protokol o osnivanju Zajedničkog kontakt centra sa Hrvatskom, na GP Bajakovo – Batrovci, potpisan 2010. godine
- Protokol o uspostavljanju zajedničkih patrola sa Makedonijom, potpisan 2011. godine;
- Sporazum o otvaranju zajedničkog graničnog prelaza za pogranični saobraćaj Golema Crncorija – Goleš, potpisan između Makedonije i Srbije 2011. godine.

Osim toga, u okvirima Koncepta integrisnog upravljanja granicom, pojedini oblici međunarodne policijske saradnje u zemljama zapadnog Balkana, regulisani su i Konvencijom o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi. Pomenuta Konvencija potpisana je 5. maja 2006. godine u Beču od strane: Albanije, BiH, Makedonije, Moldavije, Crne Gore, Rumunije i Republike Srbije, a omogućava širi pravni okvir za saradnju zemalja jugoistočne Evrope u borbi protiv svih oblika organizovanog kriminala, koja predstavlja zajedničku pretnju zemljama u regionu. Navedene države su se obavezale na: saradnju i unapređenje zajedničkih bezbedonosnih interesa, efikasniju borbu protiv organizovanog kriminala, jačanje i unapređivanje policijske saradnje i uzajamnu pomoć u policijskim poslovima.

Opšte mere saradnje, u primeni pomenute Konvencije temelje se na unapređenju razmena informacija i komunikacijskih struktura, kao i na unapređenju saradnje tokom operacija i istraga u cilju sprečavanja, otkrivanja i dokazivanja krivičnih dela organizovanog kriminala sa elementima prekograničnosti. Takođe, ovom Konvencijom se uređuju oblasti saradnje i razmene policijskih informacija koje se odnose na krivična dela i izvršioce, postavljanje i razmenu oficira za vezu, zaštitu svedoka, zajedničku obuku, prelazak na tuđu teritoriju u toku gonjenja učinilaca krivičnih dela, prekograničnu prismotru, kontrolisanu isporuku i razmenu podataka, kao i saradnja u formiranju mešovitih graničnih patrola, zajedničkih istražnih timova i saradnja u zajedničkim centrima, čime se stvara osnova za širu međunarodnu policijsku saradnju odnosno učešće i drugih subjekata bezbednosti koji se ne nalaze na samoj državnoj granici.<sup>6</sup>

6 Detaljnije videti: Zakon o potvrđivanju Konvencije o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori” br. 70/2007.

## Zaključak

S obzirom na složenost zadataka koji se obavljaju na državnim granicama, efikasno očuvanje bezbednosti granica, osim saradnje graničnih službi na nacionalnom nivou, u mnogome zavisi od međunarodne saradnje graničnih policija, koja je kompatibilna sa trećim stubom saradnje u okviru Koncepta integrisanog upravljanja granicom i Konvencijom o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi.

Napori uloženi u navedene oblike međunarodne policijske saradnje graničnih policija, ujedno predstavljaju i ulaganje u dugoročnu pripremu zemalja zapadnog Balkana, čiji je Republika Srbija sastavni deo, za moguće pristupanje raznim sistemima EU, ali i za jačanje vlastitih nacionalnih bezbednosnih kapaciteta, naročito kada je u pitanju suprostavljanje prekograničnom organizovanom kriminalu. Zbog toga se granična policija naše zemlje permanentno nalazi u procesu reformi i prilagođavanja, u organizacionom, proceduralnom i materijalno-tehničkom smislu, standardima razvijenih evropskih zemalja, čime doprinosi ukupnoj bezbednosti države, regiona zapadnog Balkana i Evrope.

Uspostavljalje efikasnog sistema bezbednosti granica, zasnovanog na principima međunarodne policijske saradnje u okvirima zaštite državne granice (kontrola prelaznja i obezbeđenja državne granice), istovremeno, doprinosi i unapređenju međunarodnog saobraćaja, kao i suzbijanju i presecanju tokova prekograničnog organizovanog kriminala.

## Literatura

1. Banović, N.; Purić, N; Dostić, S.: „Osvrt na istorijat, sadašnjost i perspektive razvoja granične policije u Republici Srbiji”, *Bezbednost* br. 1-2/2009.
2. Dostić, S.: „Organizacija i nadležnost graničnih policija u regionu zapadnog Balkana”, *Bezbednost* br. 3/2008.
3. Milošević, M; Dostić, S.: „Saradnja graničnih policija Evropske unije – primer SR Nemačke i Poljske”, *Strani pravni život*, br. 2/2009.
4. Nikač, Ž.: Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta : Evropl i Interpol, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2003.
5. Strategija integrisanog upravljanja granicom u Republici Srbiji, „*Službeni glasnik RS*“, br. 11/2006.
6. Zakon o potvrđivanju Konvencije o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi „*Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*” br. 70/2007.

## Rezime

Evropska unija je kroz opšteprihvaćeni Koncept integrisanog upravljanja granicom, razvila efikasan sistem kontrole i upravljanja granicama, koji omogućava slobodan protok ljudi i robe, kao i sprečavanje prekograničnog organizovanog kriminala, uz istovremeno poštovanje visokih standarda zaštite ljudskih prava i sloboda. Praksa zemalja članica EU, a naročito onih primljenih 2004. i 2007. godine, pokazuje da su granične policije primarne u stvaranju uslova za ulazak u “šengenski proces”. Naime, granična policija predstavlja eklatantnu barijeru za sve nedozvoljene aktivnosti na državnoj granici, pri čemu ima naročit značaj u borbi protiv prekograničnog organizovanog kriminala. Tako složenu i značajnu ulogu granična policija ne bi

mogla efikasno ostvarivati bez intezivne međunarodne policijske saradnje, kao bitnog segmenta integrisanog upravljanja granicom.

Međunarodna saradnje graničnih policija je kompatibilna sa trećim stubom saradnje u okviru Koncepta integrisanog upravljanja granicom i Konvencijom o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi. Konkretna primena međunarodne saradnje graničnih policija, u okviru Koncepta integrisanog upravljanja granicom, na državnim granicama zemalja zapadnog Balkana, odvija se kroz sedam vidova takve saradnje, i to: uspostavljanje zajedničkih graničnih prelaza, razmena oficira za vezu, sprovođenje zajedničkih graničnih patrola, izvođenje zajedničkih akcija, određivanje nacionalnih kontakt tačaka, redovne sastanke rukovodilaca na svim nivoima i uspostavljanje zajedničkih centara.

Kada je u pitanju Republika Srbija, značajno je istaći da u oblasti međunarodne policijske saradnje vezane za nadležnosti Uprave granične policije, u proteklom periodu potpisano više protokola i sporazuma, od kojih su najznačajniji potpisani sa Bosnom i Hercegovinom, Crnom Gorom, Hrvatskom i Makedonijom.

Osim toga, u okvirima Koncepta integrisanog upravljanja granicom, pojedini oblici međunarodne policijske saradnje u zemljama zapadnog Balkana, regulisani su i Konvencijom o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi, koja je potpisana 5. maja 2006. godine u Beču. Najzad, granična policija naše zemlje permanentno je u procesu reformi i prilagođavanja, u organizacionom, proceduralnom i materijalno-tehničkom smislu, standardima razvijenih evropskih zemalja, čime doprinosi ukupnoj bezbednosti države, regiona zapadnog Balkana i Evrope.

# POLICIJSKA SARADNJA UNUTAR EVROPSKE UNIJE KAO PROSTORA SLOBODE, BEZBEDNOSTI I PRAVDE

*dr Jelena Ćeranić*  
*Institut za uporedno pravo, Beograd*

**Sažetak:** U radu se analizira policijska saradnja unutar Evropske unije kao prostora slobode, bezbednosti i pravde. Nakon uvodnih napomena o značaju ove oblasti prava EU, prvi deo rada posvećen je odredbama Ugovora iz Lisabona o prostoru slobode, bezbednosti i pravde u okviru koga se poštuju osnovna prava i različitost pravnih sistema i tradicija država članica. U drugom delu rada razmotrene su najznačajnije odredbe o policijskoj saradnji predviđene Ugovorom iz Lisabona. Policijskom saradnjom unutar Evropske unije obuhvaćeni svi nadležni organi država članica, uključujući policijske, carinske i druge nadležne službe iz zakonski utvrđenog represivnog sistema, specijalizovane za oblast prevencije ili otkrivanja krivičnih dela i vođenje istraga u toj oblasti. Posebna pažnja u radu je posvećena mogućnosti pokretanja mehanizma bliže saradnje u okviru policijske saradnje unutar Evropske unije. Za pokretanje ovog mehanizma potrebno je učešće najmanje devet država članica EU. U trećem delu rada predstavljene su osnovne karakteristike Evropske policijske službe (Evropol) čiji je zadatak da podržava i pojačava aktivnosti policijskih organa i drugih službi iz represivnog zakonskog sistema država članica, kao i njihovu međusobnu saradnju u oblasti prevencije i borbe protiv ozbiljnih kriminalnih aktivnosti koje pogađaju dve ili više država članica, terorizma i oblika kriminala koji nanosi štetu zajedničkom interesu Unije iz neke od njenih politika. U okviru zaključnih razmatranja, autor sumira izneta zapažanja i ističe važnost policijske saradnje u okviru Evropske unije kao prostora slobode, bezbednosti i pravde.

**Ključne reči:** Evropska unija, prostor slobode, bezbednosti i pravde, policijska saradnja, Evropol, Ugovor iz Lisabona.

## Uvodne napomene

Saradnja između država članica Evropske unije u oblasti unutrašnjih poslova institucionalizovana je Ugovorom iz Matrihta 1992. godine. Ova saradnja, zajedno sa saradnjom u oblasti pravosuđa, predstavljala je tzv. 3. stub EU i bila je zamišljena kao međuvladina platforma za koordinisanje nacionalnih politika u oblastima spoljnih poslova, bezbednosti, unutrašnjih poslova i pravosuđa sa zadatkom da osigura konzistentni spoljni izgled Zajednica i Unije (Vukadinović, 2006). Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine politike u vezi sa slobodom kretanja lica (kontrola spoljnih granica, azil, imigracija i zaštita prava državljana trećih zemalja i sudska saradnja u civilnoj oblasti), koje su do tada bile u nadležnosti 3. stuba EU su komunitarizovane, tj. integrisane u 1. stub EU. Budući da se u okviru 1. stuba EU odlučivalo kvalifikovanom većinom, odluke u vezi sa slobodom kretanja lica takođe su se donosile kvalifikovanom većinom (a ne kao ranije saglasnošću svih država članica). Cilj komunitarizacije dela nadležnosti, tj. transfera nadležnosti iz 1. stuba EU u 3. stub EU bio je postepeno uspostavljanje prostora slobode, bezbednosti i pravde u Evropskoj uniji (Barbe, 2002). U okviru nadležnosti 3. stuba EU, u kome su se odluke i dalje donosile jednoglasno, ostala je policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima. Stoga se može reći da je 3. stub

predstavljao okvir za sistematsku policijsku i pravosudnu saradnju država članica u krivičnim stvarima (Košutić, 2006). Glavni cilj 3. stuba je formulisan kao obezbeđenje visokog nivoa zaštite građana u okviru prostora slobode bezbednosti i pravde, razvojem zajedničkih aktivnosti država članica u obalstima policijske saradnje i pravosudne saradnje u krivičnim pitanjima i sprečavanje rasizma, ksenofobije i borbom protiv tih pojava (Čavoški, 2006).

Ugovorom iz Lisabona koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. izmenjeni su Osnivački ugovori, tj. Ugovor o osnivanju Evropske zajednice i Ugovor o Evropskoj uniji. Ovim ugovorom Evropska unija je prvi put dobila pravni subjektivitet i nasledila Evropsku zajednicu. Stoga je Ugovor o osnivanju Evropske zajednice izmenjen u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije. Ugovor o Evropskoj uniji je, takođe, pretrpeo više izmena koje se mogu okvalifikovati kao suštinske izmene Ugovora.

Jedna od najznačajnijih novina predviđenih Ugovorom iz Lisabona je ukidanje tzv. tripartitne strukture EU i „brisanje“ razlika među stubovima. Tako su odredbe o policijskoj i pravosudnoj saradnji (naslov VI Ugovora EU) postale deo naslova V Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Naime, Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije dodat je novi naslov Prostor slobode, bezbednosti i pravde. Ovaj naslov obuhvata pet poglavlja, a to su: Opšte odredbe, Politika o pograničnoj kontroli, azilu i imigracijama, Pravosudna saradnja u građanskim stvarima, Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima i Policijska saradnja.

## Prostor slobode, bezbednosti i pravde

Naslov V Ugovora iz Lisabona posvećen je prostoru slobode, bezbednosti i pravde. Budući da prostor slobode bezbednosti i pravde spada u podeljene nadležnosti Evropske unije, u ovoj oblasti Evropska unija deli nadležnosti sa državama članicama.<sup>1</sup>

Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da Unija čini prostor slobode, bezbednosti i pravde na kojem se poštuju osnovna prava i različitost pravnih sistema i tradicija država članica.<sup>2</sup> Evropska unija garantuje odsustvo kontrole lica na unutrašnjim granicama i utvrđuje zajedničku politiku u oblasti azila, imigracije i kontrole spoljnih granica, koja se zasniva na solidarnosti između država članica i pravična je prema državljanima trećih zemalja. U tom kontekstu, apatridi su izjednačeni sa državljanima trećih zemalja.<sup>3</sup> Takođe je predviđeno da Unija radi na osiguranju visokog nivoa bezbednosti preventivnim delovanjem protiv kriminala, rasizma, ksenofobije i protiv njih se bori merama i saradnjom koje su usaglašene između nadležnih policijskih, pravosudnih i drugih nadležnih organa, kao i međusobnim priznanjem sudskih odluka u krivičnoj oblasti, i ukoliko je neophodno, približavanjem zakonodavstva u krivičnoj oblasti.<sup>4</sup> Osim toga, Unija olakšava pristup pravdi, naročito poštovanjem načela uzajamnog priznanja sudskih i vansudskih odluka u civilnim stvarima.<sup>5</sup> Evropski savet utvrđuje strateške pravce delovanja na zakonodavnom i operativnom planu u prostoru slobode bezbednosti i pravde.<sup>6</sup>

Ukoliko bi trebalo izdvojiti oblast u kojoj Ugovorom iz Lisabona nisu samo pojednostavljene odredbe Osnivačkih ugovora, već je zaista izvršena reforma, onda je to sigurno prostor slobode, bezbednosti i pravde. Ugovorom iz Lisabona omogućen

1 Čl. 4 Ugovora FEU.

2 Čl. 67, st. 1 Ugovora FEU.

3 Čl. 67, st. 2 Ugovora FEU.

4 Čl. 67, st. 3 Ugovora FEU.

5 Čl. 67, st. 4 Ugovora FEU.

6 Čl. 68 Ugovora FEU.

je značajan napredak u okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde kako u pogledu funkcionisanja institucija, tako i u pogledu materijalne sadržine različitih politika iz ove oblasti (Ćeranić & Ćorić, 2010).

Pored ove suštinske, strukturne izmene, Ugovorom iz Lisabona predviđen je niz konkretnih rešenja u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. Ova nova rešenja se odnose na: način donošenja odluka, pravne akate, nadležnost Evropskog suda pravde, ulogu nacionalnih parlamenata, jačanje borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala i mogućnost osnivanja Evropskog tužilaštva.

Što se tiče načina donošenja odluka, u okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde odluke se, u najvećem broju slučajeva, donose u postupku saodlučivanja i to kvalifikovanom većinom. Inače, Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije predviđeno je da postupak saodlučivanja postaje redovni zakonodavni postupak. Na ovaj način ojačana je uloga Evropskog parlamenta. Naime, u postupku saodlučivanja Evropski parlament ima ravnopravnu, tj. jednaku ulogu sa Savetom. Izjednačavanje uloge Parlamenta i Saveta predstavlja značajan doprinos demokratizaciji Evropske unije u celini. Ugovorom iz Lisabona primena postupka saodlučivanja i glasanja kvalifikovanom većinom proširena je na veliki broj novih oblasti. Međutim, samim Ugovorom su predviđeni pojedini slučajevi kada se odluke donose u okviru tzv. posebnog postupka, tj, donosi ih Savet jednoglasno, posle konsultovanja Evropskog parlamenta.

Kada je reč o pravnim aktima, Ugovorom iz Lisabona u potpunosti se napušta dualizam pravnih akata i omogućava lakše razumevanje pravnog dejstva pravnih akata Unije (Čavoški & Reljanović, 2009). Instrumenti koji su se doskoro koristili u okviru 3. stuba EU, kao što su okvirne odluke, zajednički stavovi, odluke i konvencije, više ne upotrebljavaju. Oni ustupaju mesto tzv. tradicionalnim instrumentima, kao što su uredbе, direktive, odluke, preporuke i mišljenja, koji se nazivaju zakonodavni akti EU.

Što se tiče nadležnosti Evropskog suda pravde, dugo vremena ovaj sud nije imao nadležnosti u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima (3. stub EU). Razlog za to je bio veliki strah država članica od donošenja precedentskih odluka kojima bi se utvrdili standardi rada i poštovanja osnovnih ljudskih prava u ovoj oblasti koji su viši od nacionalnih standarda (Čavoški & Reljanović, 2009). Bez obzira na to što je Ugovorom iz Lisabona donekle izmenjena nadležnost Evropskog suda pravde, ovaj sud i dalje nema opštu nadležnost da tumači i kontroliše zakonitost akata usvojenih u okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde. Veoma je važno istaći da kada je reč o policijskoj saradnji, ovaj sud nije nadležan da kontroliše zakonitost ili srazmernost operacija koje preduzimaju policijski organi u primeni zakona ili održavanju javnog reda i mira.

Što se tiče jačanja uloge nacionalnih parlamenata u okviru pravnog poretka EU i samim tim demokratizacije Unije, Ugovor iz Lisabona predstavlja značajan korak u tom pravcu. Ovim ugovorom osnažena je zakonodavna uloga nacionalnih parlamenata država članica. Nacionalni parlamenti dužni su da proveravaju usklađenost predloga zakonodavnih akata sa načelom supsidijarnosti, među koje spadaju i nacrti zakonodavnih akata koji se odnose na policijsku saradnju.<sup>7</sup> Ugovorom iz Lisabona takođe je predviđeno da se Evropski parlament i nacionalni parlamenti informišu o rezultatima nadzora nad sprovođenjem ove politike u oblasti unutrašnjih poslova, tačnije oblasti slobode, bezbednosti i pravde koji vrše Komisija i države članice.<sup>8</sup>

Kada je reč o borbi protiv terorizma i organizovanog kriminala, jedan od ciljeva Ugovora iz Lisabona je jačanje borbe protiv ovih pojava. U svetlu toga, Ugovor predviđa niz novih rešenja.

7 Čl. 69 Ugovora FEU.

8 Čl. 70 Ugovora FEU.



Takođe jedna od novina predviđenih Ugovorom iz Lisabona jeste mogućnost osnivanja Evropskog tužilaštva u okviru Evrojusta. Savet donosi odluku jednoglasno posle konsultovanja Evropskog parlamenta.<sup>9</sup> Osnovni cilj uspostavljanja Evropskog tužilaštva je jačanje borbe protiv organizovanog kriminala i drugih finansijskih prestupa. Evropsko tužilaštvo je nadležno za vođenje istrage, gonjenje i podizanje optužnice u slučajevima koji su vezani za angažovanje Evropola protiv lica koja su kao izvršioци ili saučesnici počinila prekršaje na štetu finansijskih interesa Unije. Ono sprovodi ove radnje pred nadležnim nacionalnim sudskim organima država članica.<sup>10</sup>

## Policijska saradnja u EU na osnovu Ugovora iz Lisabona

Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da Unija razvija policijsku saradnju kojom su obuhvaćeni svi nadležni organi država članica, uključujući i policijske, carinske i druge nadležne službe iz zakonski utvrđenog represivnog sistema, specijalizovane za oblast prevencije ili otkrivanja krivičnih dela ili vođenje istraga u toj oblasti.<sup>11</sup>

U oblasti policijske saradnje između država članica Evropske unije većina odluka se donosi u okviru redovnog zakonodavnog postupka. Međutim, postoje i odluke koje se donose u okviru posebnog zakonodavnog postupka.

Sjedne strane, Evropski parlament i Savet mogu, u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, utvrđivati mere kojima se regulišu: prikupljanje, čuvanje, obrada, analiza i razmena predmetnih informacija, zatim, podrška profesionalnom usavršavanju, kao i saradnja koja se odnosi na razmenu osoblja, opremu i kriminalistička istraživanja, kao i zajednička istražna tehnika koja se odnosi na otkrivanje ozbiljnih formi organizovanog kriminala.<sup>12</sup>

S druge strane, kada je reč o merama za operativnu saradnju, Savet odlučuje na osnovu posebnog zakonodavnog postupka. Predviđeno je da Savet može utvrditi mere za operativnu saradnju između pomenutih nadležnih organa jednoglasno i posle konsultovanja Evropskog parlamenta.<sup>13</sup>

Ono što je posebno zanimljivo je da je Ugovorom iz Lisabona predviđeno da u nedostatku jednoglasnosti povodom nekog predloga mera koje se tiču policijske saradnje, grupa od najmanje devet država članica može uspostaviti mehanizam bliže saradnje. Sta zapravo predstavlja mehanizam bliže saradnje?

S obzirom na povećanje broja država članica Evropske unije i različitosti među njima, Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine predviđen je mehanizam bliže saradnje. Na osnovu ovog mehanizma pojedine države članice, koje mogu i žele, imaju mogućnost da produbljuju saradnju u okviru određenih politika Unije, dok druge nisu obavezne da ih u tome slede. Dakle, samim ugovorom je predviđeno da države članice koje nameravaju da uspostave bližu međusobnu saradnju mogu koristiti institucije, postupke i mehanizme predviđene Ugovorima, uz poštovanje određenih uslova.<sup>14</sup> Kada se bliža saradnja uspostavi, ona je otvorena za sve države članice koje joj inicijalno nisu pristupile. Drugim rečima, mehanizam bliže saradnje omogućava da se svaka država članica EU integriše svojim ritmom.

Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da se bliža saradnja može pokrenuti i u oblasti policijske saradnje. Naime, u nedostatku jednoglasnosti, grupa od najmanje devet

9 Čl. 86, st. 1, tač. 1 Ugovora FEU.

10 Čl. 86, st. 2 Ugovora FEU.

11 Čl. 87, st. 1 Ugovora FEU.

12 Čl. 87, st. 2 Ugovora FEU.

13 Čl. 87, st. 3, tač. 1 Ugovora FEU.

14 Čl. 20 Ugovora EU.

država članica može zatražiti da se o predlogu mera za operativnu saradnju (za čije se donošenje zahteva saglasnost svih država članica) izjasni Evropski savet. U tom slučaju, sam postupak u Savetu se suspenduje. Posle diskusije, i u slučaju da se o tome postigne konsenzus, Evropski savet, u roku od četiri meseca od ove suspenzije, vraća predlog Savetu na usvajanje.<sup>15</sup>

Nakon toga, u slučaju da u istom roku nije postignuta saglasnost, i ako najmanje devet država članica želi da uspostavi bližu saradnju na osnovu predloga mera koje se na to odnose, one o tome obaveštavaju Evropski parlament, Savet i Komisiju. U tom slučaju, pristupanje bližoj saradnji smatra se odobrenim i mogu se primenjivati odredbe koje se odnose na bliže saradnje.<sup>16</sup>

Poseban zakonodavni postupak primenjuje se na još jedno veoma značajno pitanje u oblasti policijske saradnje. Reč je o mogućnost intervencije nadležnih organa država članica na teritoriji druge države članice. Predviđeno je da Savet, u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom, utvrđuje uslove i granice u okviru kojih nadležni organi država članica (policijske, carinske i druge nadležne službe iz zakonski utvrđenog represivnog sistema, specijalizovane za oblast prevencije ili otkrivanja krivičnih dela i vođenje istraga u toj oblasti) mogu intervenisati na teritoriji druge države članice, zajednički i uz saglasnost organa te države. Budući da je reč o posebnom zakonodavnom postupku, Savet odlučuje jednoglasno, posle konsultovanja Evropskog parlamenta.<sup>17</sup>

## Evropska policijska služba (Evropol)

U cilju unapređena policijske saradnje između država članica Evropske unije osnovana je Evropska policijska služba (Evropol). Evropol je kriminalistička obaveštajna agencija sa sedištem u Hagu (Holandija). Osnivanje ove agencije dogovoreno je još 1992. godine Ugovorom iz Maastrichta, da bi ona počela sa ograničenim operacijama u januaru 1994. godine kao Evropsko odeljenje za drogu. Konvencija o formiranju Službe evropske policije, usvojena je 26. jula 1995. u Briselu<sup>18</sup>, stupila je na snagu 1. oktobra 1998. Evropska policijska služba počela je sa punim radom 1. januara 1999. Konvencija Evropol je bila predmet nekoliko važnih izmena u vidu dopunskih Protokola iz 2000,<sup>19</sup> 2002<sup>20</sup> i 2003.<sup>21</sup> godine. Da bi ovi protokoli stupili na snagu, morale su ih ratifikovati sve države članice Evropske unije. S obzirom na komplikovane nacionalne postupake ratifikacije, dopunski Protokoli su stupili na snagu tek 2007. godine.

Prvi Protokol iz 2000. godine značajno proširuje nadležnost Evropola u borbi protiv pranja novca, omogućavajući Evropolu da sprovodi istrage u oblasti pranja novca bez obzira na to da li je Evropol nadležan za ispitivanje krivičnog dela iz koga proističu novčana sredstva. Drugi Protokol iz 2002. godine daje mogućnost službenicima Evropola da uzmu učešće u radu zajedničkih istražiteljskih timova (*Joint Investigation Teams*) oformljenih u zemljama članicama i takođe daje pravo Evropolu da zahteva od nadležnih organa država članica da započnu istragu u predmetima koje su od interesa

15 Čl. 87, st. 3. tač. 2 Ugovora FEU.

16 Čl. 87, st. 3. tač. 3 Ugovora FEU.

17 Čl. 89 Ugovora FEU.

18 Europol Convention, OJ, C 316, 27 November 1995.

19 Council Act of 30 November 2000 drawing up, on the basis of Article 43 (1) of the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) a Protocol amending Article 2 and the Annex to that Convention, OJ C 358 of 13.12.2000.

20 Council Act of 28 November 2002 drawing up a Protocol amending the Convention on the establishment of a European Police Office (Europol Convention) and the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol, OJ C 312 of 16.12.2002.

21 Council Act of 27 November 2003, drawing up, on the basis of Article 43 (1) of the Convention of the Establishment of a European Police Office (Europol Convention) a Protocol amending that Convention, OJ C 2 of 06.01.2004

za Evropol, čime se značajno proširuju njegova ovlašćenja. Najzad, Treći protokol iz 2003. godine, između ostalog, ovlašćuje Evropol da pod određenim uslovima pozove eksperte trećih zemalja da učestvuju u aktivnostima Evropola, što mora biti praćeno potpisivanjem posebnog sporazuma između Evropola i treće zemlje sa kojom se uspostavlja saradnja. (Čeranić & Rabrenović, 2009).

Budući da su svi pravni osnovi rada Evropola ugovornog karaktera, da bi određena izmena ili dopuna Konvencije ili Protokola mogla da stupi na snagu moraju je ratifikovati sve države članice. Samim tim u velikoj meri se usporava postupak donošenja odluka, jer se veoma često događa da se najmanje jedna zemlja ne složi sa predloženim izmenama (Lavranos, 2003). Dakle, ovako usporen postupak donošenja odluka predstavljao je veliki nedostatak i otežavao rad ove agencije koja bi trebalo da bude izuzetno operativna i efikasna. Stoga su države članice, nakon više od godinu dana intenzivnih pregovora i postizanja načelnog političkog dogovora u aprilu 2008. godine<sup>22</sup>, u aprilu 2009. godine donele odluku da Evropol, od 1. januara 2010. godine, dobije status evropske agencije. Na ovaj način uvedene su značajne izmene u rad Evropola.

Dobijanje statusa evropske agencija ima niz posledica. S jedne strane, Evropol se, nakon dobijanja statusa evropske agencije, finansira iz budžeta EU, dok se nekada finansirao iz godišnjih doprinosa država članica. S tim u vezi, osoblje Evropola dobilo je status funkcionera i službenika Evropske unije. S druge strane, za sve odluke u vezi sa izmenom nadležnosti Evropola, neće biti potrebna ratifikacija od strane država članica, već jednoglasna odluka Saveta, čime su se znatno ubrzali postupci. Nadalje, mere implementacije koje Evropol preduzima na osnovu odluka Saveta mogu bi biti usvojene na osnovu kvalifikovane većine, čime se takođe unosi značajna fleksibilnost i brzina u odlučivanju (Peers, 2007). Na ovaj način, zemlje članice Evropske unije mogu brže da reaguju na nova zbivanja u oblasti borbe sa međunarodnim kriminalom, koja zahtevaju i proširenja postojećih ovlašćenja Evropola.

Ugovorom iz Lisabona određeno je da je zadatak Evropola da podržava i pojačava aktivnosti policijskih organa i drugih službi iz represivnog zakonskog sistema država članica, kao i njihovu međusobnu saradnju u oblasti prevencije i borbe protiv ozbiljnih kriminalnih aktivnosti koje pogađaju dve ili više država članica, terorizma i oblika kriminala koji nanosi štetu zajedničkom interesu Unije iz neke od njenih politika.<sup>23</sup>

Osim toga, ovim ugovorom se jačaju ovlašćenja Evropske policijske službe, određuju njeni dodatni zadaci, ali i načini kontrole rada. Prema Ugovoru iz Lisabona, strukturu, funkcionisanje, oblast aktivnosti i zadatke Evropola utvrđuju Evropski parlament i Savet, u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom. Predviđeno je da zadaci Evropola mogu obuhvatati: prikupljanje, čuvanje, obradu, analizu i razmenu informacija dobijenih, naročito, od nadležnih organa država članica, trećih zemalja i instanci; kao i koordinaciju, organizaciju i sprovođenje istraga i operativnih radnji koje se vode zajednički sa nadležnim organima država članica ili u okviru zajedničkih istražnih ekipa, i u nekim slučajevima sa Evrojustom.<sup>24</sup>

Ugovorom iz Lisabona Evropskom parlamentu i nacionalnim parlamentima se daju važne kompetencije kontrole rada Evropola, što predstavlja značajno unapređenje sistema odgovornosti i polaganja računa Evropola za svoj rad. Predviđeno je da svaka operativna akcija mora biti vođena u saradnji i dogovoru sa nadležnim organima jedne

22 Council of European Union Press Release, 2863rd Council Meeting, Justice and Home Affairs, Luxemburg 18 April 2008, 8937/08 (Presse 96).

23 Čl. 88, st. 1 Ugovora FEU.

24 Čl. 88, st. 2 Ugovora FEU.

ili više država članica čija je teritorija pogođena. Naravno, primena mera prinude ostaje u isključivoj nadležnosti nadležnih nacionalnih organa.<sup>25</sup>

Kada je reč o nadležnosti Evropola, veoma je bitno precizirati uslove pod kojima će se on angažovati. Predviđeno je da će se Evropol angažovati u slučajevima kada postoje konkretne indicije o postojanju neke kriminalne organizacije ili strukture na području dve ili više država članica i kada se, s obzirom na obim i ozbiljnost slučaja, nameće potreba da države članice pokreću zajedničku akciju. Dakle, *conditio sine qua non* angažmana Evropola je da je da postoji osnovana sumnja da je u neku kriminalnu strukturu uključeno najmanje dve ili više država članica i da je potrebno da države pokreću zajedničku akciju (Čeranić & Rabrenović, 2009).

Veoma je važno naglasiti da Evropol nema izvršna ovlašćenja, već samo predstavlja servis za podršku policijskim službama država članica EU. Kada je reč o tzv. terenskom radu, službenici Evropola nisu ovlašćeni da vrše istrage u zemljama članicama niti da hapse osumnjičene. U pružanju podrške, Evropol sa svojim mehanizmima (razmenom informacija, obaveštajnim analizama, ekspertizama i obukom) može samo doprineti merama koje sprovode relevantni državni organi (Quillet, 2007).

Rad Evropola je zamišljen na osnovu mreže koja uključuje: centralnu jedinicu u Hagu, nacionalne jedinice i kontakt osobu u svakoj od država. Svaka nacionalna jedinica upućuje u Evropsku policijsku službu najmanje jednog oficira za vezu. Zadatak nacionalnih jedinica je da centrali u Hagu šalju sve podatke koje smatraju relevantnim, a koji se tiču krivičnih dela u njihovoj nadležnosti. Ove nacionalne jedinice, takođe, izrađuju studije i analize podataka za koje smatraju da mogu biti korisne. Što se tiče same centrale, njen zadatak se ne sastoji samo u prikupljanju informacija, već je saradnja dvosmerna. Naime, na zahtev nacionalne jedinice, centralna jedinica će im dostaviti podatke i analize podataka koji ih interesuju.

Evropol ima status pravnog lica, što znači da u svim državama članicama Evropol ima pravnu sposobnost priznatu u najširem smislu pravnom licu, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom. Shodno tome, Evropol može sticati ili otuđiti nepokretnu i pokretnu imovinu i voditi spor.

Na osnovu Konvencije organi Evropola su: upravni odbor, direktor, finansijski kontrolor i budžetski komitet.

Upravni odbor Evropola sastoji se od po jednog predstavnika iz svake države članice. Svaki član Upravnog odbora raspolože po jednim glasom. Svaki član Upravnog odbora može zameniti njegovim pomoćnikom.

Evropska komisija je pozvana da prisustvuje sastancima Upravnog odbora Evropola, ali članovi Komisije ne učestvuju u glasanju. Upravni odbor se sastaje najmanje dva puta godišnje.

Na čelu Evropola nalazi se direktor koga, prema postupku predviđenom Ugovorom, a na predlog Upravnog odbora, jednoglasno postavlja Savet na period od 4 godine sa mogućnošću jednog reizbora. Direktor pomažu njegovi zamenici čiji broj određuje Savet i koji se imenuju na četiri godine. Direktor je odgovoran za: ispunjavanje zadataka poverenih Evropolu, tekuću upravu, rukovođenje personalom, razmatranje i izvršavanje odluka Upravnog odbora, pripremanje nacrtu budžeta i liste postojećih sredstava, za izradu petogodišnjeg plana, koji za ostvarivanje budžeta Evropola; i sve druge zadatke koji su mu stavljeni u nadležnost Konvencijom ili od strane Upravnog odbora.

Za svoj rad direktor odgovara Upravnom odboru. On prisustvuje sastancima Upravnog odbora. Direktor je zakonski predstavnik Evropola. Direktor i njegovi za-

25 Čl. 88, st. 3 Ugovora FEU.

menici mogu biti opozvani uz prethodno mišljenje Upravnog odbora, odlukom Saveta, donetom dvotrećinskom većinom glasova država članica.

Direktor, zamenici i službena lica Evropola moraju vršiti svoje funkcije u skladu sa ciljevima i zadacima Evropola, ne tražeći niti primajući uputstva od bilo koje vlade, organa ili organizacije ili lica van Evropola.

Finansijski kontrolor zadužen je za kontrolu izvršavanja obaveza i poštovanja odluka o prihodima i rashodima. Njega jednoglasno imenuje Upravni odbor.

Budžetski komitet se sastoji od po jednog predstavnika iz svake države članice. Reč je o ekspertima iz oblasti finansija. Zadatak ovog komiteta je da pripremi sastanke na kojima će se razmatrati budžetska i finansijska pitanja

## Zaključni osvrt

Evropska unija je prevazišla očekivanja svojih idejnih tvoraca, kako u kvantitativnom tako i u kvalitativnom smislu. Naime, Unija nije više samo ekonomski subjekt, već regionalna međunarodna organizacija u kojoj živi oko pola milijarde ljudi. S tim u vezi, poslednjih decenija postalo je izuzetno važno da se obezbedi odgovarajuća sigurnost stanovnika ove složene organizacije država članica. Ipak, saradnja u oblasti unutrašnjih poslova relativno je novijeg datuma. Budući da se radi o izuzetno osetljivoj oblasti koja zadire u suverenitet država članica, one dugo vremena nisu bile spremne da se odreknu dela svojih nadležnosti u oblasti unutrašnjih poslova i prenesu ih na Uniju. Osim toga, države članice imaju veoma različite pristupe kada je reč o organizaciji policijskih službi. Stoga je saradnja u oblasti unutrašnjih poslova prvi put bila predviđena tek 1992. godine Ugovorom iz Mastrihta. Ugovorom iz Lisabona iz 2009. godine dat je veliki značaj ovoj saradnji. Isto tako, ovim ugovorom predviđene su i neke novine kada je reč o Evropolu u cilju povećanja njegove efikasnosti u radu. Dakle, prostor slobode, bezbednosti i pravde, i policijska saradnja kao njegov sastavni deo, predstavlja oblast u okviru koje je Ugovorom iz Lisabona zaista izvršena reforma.

Budući da u današnje vreme pitanja koja su u vezi sa unutrašnjim poslovima sve češće imaju prekogranični karakter, nameće se kao neophodno da države saraduju u cilju rešavanja tih problema. Naime, čini se nemogućim da jedna država odgovori na sve izazove ili da se sama suprotstavi i efikasno bori sa problemima kao što su npr. teški oblici kriminala. Stoga je saradnja između policijskih organa država članica od velikog značaja za budućnost Evropske unije i njenu bezbednost. Ugovorom iz Lisabona ova saradnja je unapređena, pre svega zahvaljujući tome što ona više ne predstavlja 3. stub EU, već je uključena u Ugovor o funkcionisanju EU u okviru naslova V Prostor slobode, bezbednosti i pravde. Dakle, u okviru policijske saradnje, odluke se donose u postupku saodlučivanja i to kvalifikovano većinom, a Sud pravde ima određene nadležnosti.

Imajući u vidu da je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu pre nešto više od godinu dana, čini se da je još rano davati ocene o efikasnosti i implementaciji usvojenih reformi i okviru prostora slobode, bezbednosti i pravde. Dakle, kakvi će biti konkretni rezultati primene novih rešenja predviđenih Ugovorom iz Lisabona, ostaje da vidi. U ovom trenutku, može se samo konstatovati da je ova reforma veoma bitna, u smislu da je prepoznat značaj policijske saradnje između država članica EU i da su različiti mehanizmi saradnje pravno uobličeni.



## Literatura

1. Barbe E. (2002). *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne*, Paris: La documentation Française.
2. Čavoški A (2006), *Pravni i politički poredak Evropske unije*, Pravni fakultet Univerzitet Union: Beograd.
3. Čavoški A. & Reljanović M. (2009). *Pravosuđe i unutrašnji poslovi u Evropskoj uniji*, Beograd, Službeni glasnik.
4. Čeranić J., & Rabrenović A. (2009). Evropol- Treći stub Evropske unije. In Kron L. (Ed.) *Kontrola kriminaliteta i evropski standardi: stanje u Srbiji*, 275-292. Beograd: Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
5. Čeranić J. & Ćorić V. (2010). Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima unutar Evropske unije. In Nikač Ž. (Ed.), *Suzbijanje kriminala i evropske integracije*, 370-380, Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
6. Košutić B. (2006). *Uvod u evropsko pravo*, Beograd: Zavod za udžbenike.
7. Lavranos N. (2003). Europol and the Fight Against Terrorism, *European Foreign Affairs Review (Kluwer Law International)*, 8 (2), 259-275.
8. Lopandić D. & Janjević M (1996), *Sporazum iz Šengena- za Evropu bez granica*, Službeni glasnik: Beograd.
9. Peers, S. (2007), *Europol: The Final Step in the creation of an „Investigative and Operational“ European Police Force*.
10. Quillet N. (2007). Le traité de Prum relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, *Revue du Marché commun de l'Union européenne* 513, 621-627.
11. Vukadinović R. (2006). *Pravo Evropske unije*, Kragujevac: Centar za pravo Evropske unije.

## Summary

The paper analyses the police cooperation in the European Union. According to the Lisbon Treaty the Union shall constitute an area of freedom, security and justice with respect for the fundamental rights and the different legal systems and traditions of the Member States.

After introductory notes with regard to development of the police cooperation in EU, the author presents new provisions in the area of freedom, security and justice provided by the Lisbon Treaty. Firstly, procedure of codecision became the ordinary legislative procedure. Secondly, regulations, directives, decisions and opinions became the legal acts in the field of police cooperation. Also the role of the Court of justice is enlarged. The position of the national parliaments is strengthened. Finally, there is a possibility of establishment of a European Public Prosecutor's Office etc.

The second part of the article is dedicated to the police cooperation within the European Union. In accordance to the Lisbon Treaty the Union shall establish police cooperation involving all Member States' competent authorities, including police, customs and other specialised law enforcement services in relation to the prevention, detection and investigation of the criminal offences. The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may establish measures concerning the collection, storage, processing, analysis and exchange of relevant information, support for the training of staff, and cooperation on the exchange of staff, on equipment and on research into crime-detection and common



investigative techniques in relation to the detection of serious forms of organised crime. The Council, acting in accordance with a special legislative procedure, may establish measures concerning operational cooperation. The Council shall act unanimously after consulting European Parliament. The special attention is paid to the possibility of establishment of enhanced cooperation in the area of the police cooperation. In case of the absence of unanimity in the Council, a group of at least nine Member States may establish enhanced cooperation on the basis of the draft measures concerned.

The third part of the article is dedicated to the European Police Service (Evropol). Europol is the European Law Enforcement Agency which aims at improving the effectiveness and co-operation of the competent authorities in the Member States in preventing and combating terrorism, unlawful drug trafficking and other serious forms of organised crime. The paper further analyses authorities, capacities, legal status, organisational structure and new provisions on Europol provided by the Lisbon Treaty.

Within the concluding observations, the author sums up presented observations and especially emphasizes the importance of more efficient and wider cooperation with police services of the European Union Member States.

# MULTILATERALNI VIDOVI SARADNJE U JUGOISTOČNOJ EVROPI U OBLASTI SPREČAVANJA EKOLOŠKIH KATASTROFA I SUZBIJANJA EKOTERORIZMA

*dr Dragan Đukanović*  
*Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd*  
*mr Sergej Uljanov*  
*Nacionalni centralni biro INTERPOL-a, Beograd*  
*mr Željko Jović*  
*Fakultet političkih nauka, Beograd*

**Apstrakt:** U ovom radu autori se fokusiraju na multilateralne oblike saradnje u oblasti sprečavanja ekoloških katastrofa i borbe protiv ekoterorizma. Posebno su s tim u vezi pristupili analizi delovanja Saveta za regionalnu saradnju, Centralno-evropske inicijative, Procesu saradnje u Jugoistočnoj Evropi i Jadransko-jonske inicijative. Istovremeno, Regionalni centar za životnu sredinu (REC - Sentandreja, Mađarska), Regionalna mreža za pristupanje u oblasti životne sredine (RENA – Beč, Austrija) i Inicijativa za prevenciju i spremnost za delovanje u slučaju katastrofa u Jugoistočnoj Evropi (DPPI – Sarajevo, Bosna i Hercegovina) posvećuju značajnu pažnju brojnim izazovima u oblasti suzbijanja ekološkog terorizma i ekoloških katastrofaa.

Delovanje navedenih inicijativa je od velikog značaja za postizanje harmonizacije zakonodavstava država regiona Jugoistočne Evrope u oblasti zaštite životne sredine sa *acquis communautaire*. Autori smatraju i da uspostavljanje intenzivnije međudržavne saradnje, kao i saradnje nevladinih organizacija u vezi sa zaštitom životne sredine može pružiti odgovarajuće odgovore u slučajevima ekoloških katastrofa i ekoterorističkih aktivnosti. Ekološka bezbednost zavisi prvenstveno i od međunarodne policijske saradnje između zemalja Jugoistočne Evrope kao i multilateralne saradnje sa globalnim i regionalnim međunarodnim organizacijama (Ujedinjene nacije, Evropska unija, Savet Evrope, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, itd.).

**Ključne reči:** Jugoistočna Evropa, ekološke katastrofe, ekoterorizam, zaštita životne sredine, regionalne inicijative.

## Uvod

Ekoterorizam je nov pojam, a u etimološkom smislu se sastoji od reči „eko“ (prefiks koji se odnosi na ekologiju, odnosno na prirodnu i interdisciplinarnu nauku o životnoj sredini) i reči „terorizam“, o kojoj je u inostranoj, ali i u domaćoj literaturi dovoljno raspravljano. Kao pojam, uglavnom se koristi da opiše nasilne akte, svojevrstne „ekotaže“<sup>1</sup>, koji se često karakterišu kao teroristički (iako o ovome u stručnoj javnosti postoje velike polemike), a koji se čine u ime ekologije, životne sredine ili prava životinja, i usmereni su protiv imovine ali u pojedinim slučajevima i direktno protiv čoveka. Ekoterorizam

<sup>1</sup> Termin kojim se označavaju dela direktne akcije različitih environmentalističkih grupacija, odnosno dela sabotaže, čiji je prevashodni cilj nanošenje materijalne štete ili opstrukcija delatnosti, odabranih meta, odnosno subjekata koji svojim aktivnostima ugrožavaju životnu sredinu ili prava životinja.

se definiše i kao „opšti termin koji se odnosi na različite forme nasilja i sabotaže, počinjenih u ime životne sredine...“<sup>2</sup> Smatra se da ekoterorizam predstavlja oko jedne trećine domaćeg terorizma na području Sjedinjenih Američkih Država, sa procenom američke bezbednosne službe „FBI“, da su pokreti ovog opredeljenja samo između 1996. i 2001. godine izveli preko 600 ekoterorističkih napada, čija šteta je procenjena na preko 45 miliona dolara. Prema definiciji ove bezbednosne službe, ekoterorizam je „upotreba ili pretnja upotrebe nasilja kriminalne prirode, protiv nedužnih žrtava, od strane environmentalno orijentisanih, subnacionalnih grupa, iz environmentalno-političkih razloga, ili sa ciljem skretanja pažnje javnosti, često simboličke prirode...“<sup>3</sup> Krajem dvadesetog veka, kao i čitave protekle decenije, uočljivo je povećanje brutalnog ispoljavanja terorizma, kao i intenziviranje aktivnosti koje se mogu okarakterisati kao terorističke i koje su samo od početka 21. veka nanele veliku materijalnu štetu, i nažalost uzrokovala veliki broj ljudskih žrtava.

Ekološke katastrofe, kao i savremeni pojavni oblici ekoterorizma, zahtevaju relevantne odgovore ne samo na nacionalnom, nego i na regionalnom i globalnom planu. U tom smislu, za dve navedene pojave mogu potencijalno uticati na ugrožavanje života velikog broja ljudi i zdravlja stanovnika na određenoj teritoriji i time suštinski dovesti do ugrožavanja nacionalne, regionalne i globalne bezbednosti. Takođe, navedeni oblici savremenih bezbednosnih izazova, rizika i pretnji su po svojim pojavnim manifestacijama teško predvidivi, ali mogu ostaviti katastrofalne i dugoročne posledice na određenoj teritoriji.

## Regionalne inicijative i saradnja u oblasti zaštite životne sredine

U vremenskom razdoblju nakon okončanja Hladnog rata, te po završetku sukoba na tlu bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, u okviru novonastalih regionalnih inicijativa, koje je trebalo da pospeše integrisanje jugoistoka Evrope u buduću proširenu Evropsku uniju, značajna pažnja bila je posvećena saradnji u oblasti očuvanja životne sredine. Tako je u okviru *Centralnoevropske inicijative (Central European Union – CEI)*, još 1995. godine, kao jedna od prioritarnih oblasti saradnje definisana upravo zaštita životne sredine.<sup>4</sup> S tim u vezi su tokom proteklih petnaestak godina realizovani i brojni projekti sa ciljem pomaganja državama Centralne Evrope da prihvate složene standarde Evropske unije u oblasti zaštite čovekove okoline.<sup>5</sup> Bitno je napomenuti i da je u okviru rada Centralnoevropske inicijative potpisan i poseban Sporazum o prevenciji, predviđanju i borbi protiv prirodnih i tehnoloških katastrofa.<sup>6</sup> Ovim sporazumom su umnogome predviđeni i konkretni instrumenti regionalne saradnje koji bi trebalo da doprinesu sprečavanju eventualnih negativnih posledica, a koje bi mogle rezultirati ekološkim i tehnološkim katarstofama.

U okviru *Procesa saradnje u Jugoistočnoj Evropi (Southeast European Cooperation Process – SEECP)*, kao jedne od najstarijih autohtonih regionalnih inicijativa, razrađen je, takođe, regionalni okvir saradnje u oblasti zaštite životne sredine. To je, međutim,

2 Kushner Harvey W., Encyclopedia of Terrorism, Sage Publications Inc, 2003, pp. 116.

3 Eko-terrorizam, Internet, <http://terrorism.about.com/od/et/g/Ecoterrorism.htm>

4 Duško Lopandić, Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi: institucionalni oblici i programi multilateralne saradnje na Balkanu, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2001, str. 65.

5 O pravu EU u oblasti životne sredine videti u: Tanja Mišević, Nataša Dragojlović (prir.), Vodiči EU politike: Životna sredina, Evropski pokret u Srbiji, 2011, str. 51-305.

6 “CEI Cooperation Agreement on the Forecast, Prevention and Mitigation of Natural and Technological Disasters”, Central European Initiative, Internet, <http://www.ceinet.org>, 15/05/2011.

učinjeno tek nakon 2000. godine, osnodno samita država Zapadnog Balkana i Evropske unije, koji je bio održan u Zagrebu.<sup>7</sup> Međutim, treba napomenuti da su tokom proteklih desetak godina izostali konkretni rezultati s tim u vezi.

Nekadašnji Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu (*Stability Pact for South Eastern Europe – SPSEE*), a nakon 2008. godine Savet za regionalnu saradnju (*Regional Cooperation Council – RCC*) definisao je još 2000. godine Regionalni program obnove u oblasti životne sredine (*Regional Environmental Reconstruction Program for the South Eastern Europe – RERP*).<sup>8</sup> U Sarajevu je tokom novembra 2008. godine bila održana i konferencija ministara ekologije država regije na kojoj su države članice Saveta za regionalnu saradnju usvojile „Akcioni plan Jugoistočnoj Evropi u vezi sa prilagođavanjem klimatskim promenama“.<sup>9</sup> Ovim je dodatno podvučena neophodnost saradnje država regiona Jugoistočne Evrope u oblasti procene rizika, koji mogu uticati na nacionalnu i regionalnu bezbednost, a u vezi sa potencijalnim ekološkim katastrofama.

Svakako najznačajnija inicijativa koja deluje u okviru Saveta za regionalnu saradnju u oblasti saradnje u vanrednim situacijama jeste Inicijativa za prevenciju i spremnost za delovanje u slučaju katastrofa (*Disaster Preparedness and Prevention Initiative – DPPI*),<sup>10</sup> koja je osnovana tokom 2000. godine. Navedena inicijativa trenutno okuplja dvanaesat država članica iz regiona JIE, a od 2005. godine njeno sedište se nalazi u Sarajevu. Osnovni zadatak DPPI je da radi na prevenciji u oblasti sprečavanja katastrofa, reagovanja u slučaju vanrednih situacija i sprečavanja potencijalnih ekoterorističkih napada.<sup>11</sup> Trenutno DPPI realizuje veliki broj regionalnih i međunarodnih projekata u vezi sa jačanjem kapaciteta i potencijala sistema za upravljanje vanrednim situacijama u državama Jugoistočne Evrope. Posebno je značajna i saradnja navedene inicijative sa brojnim međunarodnim forumima za vanredne situacije, kao i sa regionalnim i globalnim međunarodnim organizacijama.<sup>12</sup>

Važno je, istovremeno, istaći i da je u okviru Jadransko-jonske inicijative, Crnomorske ekonomske saradnje, Dunavske saradnje, Radne zajednice podunavskih zemalja i Međunarodne komisije za sliv reke Save segment zaštite životne sredine posebno naglašen.<sup>13</sup> U toku rada Crnomorske ekonomske saradnje 1998. godine je u Sočiju potpisan sporazum o neophodnosti saradnje u hitnoj pomoći u otklanjanju posledica ekoloških katastrofa u Crnomorskom subregionu.<sup>14</sup> Značajnu potporu regionalnoj saradnji u oblasti zaštite životne sredine i prevenciji požara u regionu dala je Neumska deklaracija Jadransko-jonske inicijative iz 2007. godine.<sup>15</sup> Osnovni zadatak ove deklaracije bio je vezan za koordinaciju nacionalnih sistema osiguranja obale i potpisivanje bilateralnih, trilateralnih i regionalnih planova aktivnosti u oblasti zaštite od požara.

Prethodni pregled regionalnih inicijativa u Jugoistočnoj Evropi ukazuje upravo na značaj koji se pridaje pitanjima zaštite od ekoloških katastrofa i neophodnosti

7 Duško Lopandić, Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi: institucionalni oblici i programi multilateralne saradnje na Balkanu, Institut za međunarodnu politiku i privredu, op. cit., str. 116.

8 „Regional Environmental Reconstruction Program for the South-eastern Europe“, Internet, <http://www.stabilitypact.org/environment/000127-skopje.asp>, 15/05/2011.

9 Duško Lopandić i Jasminka Kronja, Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2010, str. 103, 105. i 107.

10 Videti: <http://www.dppi.info/?q=About%20Us>.

11 Duško Lopandić i Jasminka Kronja, Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu, op. cit., str. 211.

12 Ibidem, str. 212.

13 Ibidem, str. 159-169.

14 Videti: „Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and man-made Disasters“, Internet: <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I260EN.pdf>, 15/05/2011.

15 Videti sajt Ministarstva inostranih poslova Republike Italije - [http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica\\_Estera/Aree\\_Geografiche/Europa/Balceni/IAI.htm](http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Aree_Geografiche/Europa/Balceni/IAI.htm).

davanja svojevrsnih regionalnih odgovora na ovaj problem. Veliki broj regionalnih inicijativa i multilateralnih sporazuma pokazuju da je prevencija ekoloških katastrofa jedan od veoma značajnih segmenata posthladnoratovske saradnje država Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope. Međutim, može se primetiti i da su ti, brojni oblici saradnje podstaknuti od strane međunarodnih činilaca – Evropske unije, Sjedinjenih Američkih Država i Ruske Federacije (najavljeni srpsko-ruski centar za vanredne situacije u Nišu). Navedeno potvrđuje i činjenica da je 1990. godine u Sentandreji (Mađarska), upravo na insistiranje EU i SAD osnovan Regionalni centar za životnu sredinu (*Regional Environmental Center – REC*).<sup>16</sup> Tokom proteklih nekoliko godina došlo je do intenziviranja rada ove regionalne inicijative, a posebno posle koordinacije određenih aktivnosti sa Savetom za regionalnu saradnju u vezi sa problemima izazvanim klimatskim promenama. Regionalni centar za životnu sredinu ima poseban značaj u vezi sa podsticanjem međuvladine saradnje, kao i saradnje nevladinog sektora u oblasti unapređenja životne sredine. Istovremeno REC podstiče harmonizaciju regulative predviđene evropskim zakonodavstvom u ovoj oblasti.<sup>17</sup>

Tokom 2007. godine u Beču je osnovana još jedna regionalna inicijativa u oblasti saradnje u vezi sa zaštitom životne sredine – Regionalna mreža za pristupanje u oblasti životne sredine (*Regional Environment Network for Accession – RENA*).<sup>18</sup> I ova, relativno nova inicijativa je nastala uz pokroviteljstvo Evropske unije. Jedan od njenih osnovnih zadataka će predstavljati i procena potencijalnih ekoloških rizika i pretnji. RENA će u predstojećem periodu podsticati potpisivanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma u oblasti zaštite životne sredine između država jugoistoka Evrope, kao i usaglašavanje nacionalnih zakonodavstava država regije sa pravom životne sredine Evropske unije.

Treba naglasiti i činjenicu da je u okviru rada svih regionalnih inicijativa, a u segmentima koji se bave saradnjom u oblasti unutrašnjih poslova, pravosuđa i sprečavanja organizovanog kriminala i terorizma, predviđena i saradnja u oblasti sprečavanja i suzbijanja ekoterorizma.<sup>19</sup>

## **Interpolovi standardi pružanja pomoći u slučaju ekoloških katastrofa i podrške u suzbijanju ekoterorističkih aktivnosti**

Kao globalna međunarodna organizacija INTERPOL, svakako, predstavlja jedinstven primer balansa neophodnosti policijskog reagovanja i poštovanja nacionalnog suvereniteta svojih 188 država članica. Ova INTERPOL-ova suštinska odlika izražena je kroz njegove sledeće osnovne uloge, a koje podrazumevaju: obezbeđenje svetske zaštićene komunikacione mreže za razmenu policijskih informacija, formiranje i vođenje operativnih i funkcionalnih baza podataka dostupnih svim državama članicama, edukaciju i razvoj nacionalnih policijskih službi i sistema, kao i pružanje operativne policijske podrške državama članicama kroz delovanje posebnih organizacionih jedinica u okviru Generalnog sekretarijata INTERPOL-a.

Upravo ova operativna uloga INTERPOL-a daje na posebnom značaju njegovom doprinosu u pružanju pomoći nacionalnim policijskim službama u suzbijanju

16 Videti više na - [http://www.rec.hu/e\\_index.html](http://www.rec.hu/e_index.html).

17 O navedenom projektu videti više na - [http://archive.rec.org/REC/Programs/environmental\\_policy/ecena](http://archive.rec.org/REC/Programs/environmental_policy/ecena).

18 Regional Environment Network for Accession, Internet, <http://www.renawork.org>.

19 Videti više u: Dragan Đukanović, Goran Nikolić, „Saradnja država Jugoistočne Evrope u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa“, Nauka, bezbednost, policija, Vol. XIII, broj 1, Beograd, 2008, str. 37-53. i Miloš Oparnica, Dragan Đukanović, Sergej Uljanov, „Evropski odgovori na savremene trendove kriminalnih aktivnosti“, u: Zborniku radova sa naučno-stručnog skupa „Suzbijanje kriminala i evropske integracije“, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2010, str. 22-30.

najopasnijih vidova kriminalnih aktivnosti, u koje u svakom slučaju spadaju terorizam i ugrožavanje životne sredine, a naročito ilegalne radnje nastale kao ishod njihovog međusobnog fenomenološkog odnosa.

Generalni sekretarijat INTERPOL-a obezbeđuje dvadesetčetvoročasovnu podršku Nacionalnim centralnim biroima INTERPOL-ovih država članica kroz postojanje Komandnog koordinacionog centra (*Command and Coordination Center – CCC*), koji u realnom vremenu omogućuje komunikacionu i tehničku podršku u omogućavanju razmene policijskih informacija, a naročito sa državama sa kojima je zbog specifičnih geografskih (neke afričke i pacifičke države) ili političkih okolnosti (vojni puč, državni udar, građanski rat) ovu vezu nemoguće uspostaviti na redovan način. Korespondencija se po pravilu obavlja na engleskom, francuskom, španskom i arapskom jeziku, kao predviđenim radnim jezicima za komunikaciju u okviru INTERPOL-a.

Poseban vid INTERPOL-ove operativne podrške državama članicama oličen je u aktivnostima INTERPOL-ovih timova za pomoć u slučajevima tzv. značajnih događaja (npr. masovna okupljanja zbog sportskih manifestacija) (INTERPOL Major Events Support Teams-IMEST), timova za identifikaciju žrtava u uslovima uzrokovanim katastrofama nastalim usled prirodnih nepogoda velikog obima ili terorističkih aktivnosti (Disaster Victim Identification Teams-DVIT), kao i timova za brzo reagovanje (INTERPOL Response Teams-IRT). Naravno, navedeni organizacioni oblici svoju efikasnost baziraju na efikasnoj centralizovanoj bazi podataka u kojoj su pohranjeni lični podaci potraživanih i nestalih osoba, te na visoko standardizovanom sistemu kriminalističko-obaveštajne analitike, koji obezbeđuje blagovremeno povezivanje najraznovrsnijih podataka radi utvrđivanja okolnosti, odnosa i ličnih podataka izvršilaca i žrtava nelegalnih aktivnosti u predmetnom slučaju.

INTERPOL-ovi timovi za brzo reagovanje (IRT) angažuju se u slučajevima katastrofa izazvanih višom silom ili kriminalnim, prevashodno terorističkim, aktivnostima grupa i pojedinaca. Ovi timovi su osposobljeni za pružanje ekspertske pomoći nacionalnim policijskim službama u okolnostima nastalim u toku ili nakon ekoloških katastrofa odnosno u izviđajno-potražnim radnjama posle izvršenih terorističkih akcija. IRT su osposobljeni da omoguće istražnu i analitičku podršku na terenu u koordinaciji sa Generalnim sekretarijatom INTERPOL-a, čime se postiže:

- blagovremeno raspisivanje međunarodnih poternica za izvršiocima terorističkih aktivnosti, kako bi bili lišeni slobode u bilo kojoj od 188 država članica INTERPOL-a,
- poređenje otisaka prstiju nađenih na licu mesta sa otiscima prstiju koji se nalaze u bazi podataka Generalnog sekretarijata INTERPOL-a radi utvrđivanja identiteta izvršioca i žrtve terorističke aktivnosti odnosno ekološke katastrofe,
- brza provera autentičnosti putne isprave odnosno da li je prijavljena od strane države članice kao izgubljen ili krađen dokument,
- vršenje ekspertize u slučajevima pranja novca i
- izvođenje svih ostalih provera radi utvrđivanja identiteta žrtava ekoloških katastrofa (npr. prema otiscima zuba i sl.).

Prvi IRT bio je postavljen u oktobru 2002. godine u Indoneziji u vezi sa terorističkim bombaškim napadom na ostrvu Bali. Do danas, angažovano je više od četrdeset ovih INTERPOL-ovih timova u Africi, Severnoj, Centralnoj i Južnoj Americi, Aziji i Evropi, i to u sledećim slučajevima terorističkih aktivnosti, ekoloških katastrofa i nesreća većeg obima:



*Pregled br. 1: Pregled aktivnosti IRC od 2002. godine*

- U toku 2003. godine:

avgust: Kazablanka, Maroko (bombaški napad i ubistvo),  
avgust: Džakarta, Indonezija (bombaški napad),  
novembar: Rijad, Saudijska Arabija (eksplozija automobila) i  
decembar: Istanbul, Turska (bombaški napad i ubistvo).

- U toku 2004. godine:

februar: Bejrut, Liban (utvrđivanje identiteta žrtava),  
februar: Sarajevo, Bosna i Hercegovina (pad aviona),  
mart: Madrid, Španija (eksplozija voza),  
mart: Taškent, Uzbekistan (eksplozija i pucanje iz vatrenog oružja),  
avgust: Daka, Bangladeš (napad granatama, angažovana čak tri IRT),  
septembar: Džakarta, Indonezija (eksplozija automobila),  
decembar: Kolombo, Šri Lanka (cunami),  
decembar: Džakarta, Indonezija (cunami) i  
decembar: Male, Maldivi (cunami).

- U toku 2005. godine:

februar: Bejrut, Liban (ubistvo bivšeg premijera),  
juli: Bejrut, Liban (ubistvo bivšeg premijera, ponovni zahtev za  
podršku IRT),  
oktobar: Bali, Indonezija (bombaški napad),  
oktobar: Islamabad, Pakistan (zemljotres) i  
novembar: Aman, Jordan (bombaški napad).

U toku 2006. godine:

januar-mar: Bangkok, Tajland (cunami),  
april: Kario, Egipat (bombaški napad),  
maj: Šarm El Šeik, Egipat (bombaški napad),  
maj-juni: Barbados-Senegal-Kap Verde (pronađen čamac sa leševima) i  
avgust: Berlin, Nemačka (podmetanje bombe).

U toku 2007. godine:

april: Kingston, Jamajka (ubistvo),  
april: Port of Spejn, Trinidad i Tobago (prevara kreditnom karticom),  
maj: Nuakšot, Mauritanija (zaplena opojne droge),

maj: Duala, Kamerun (pad aviona),  
septembar: Bisao, Gvineja Bisao (zaplena opojne droge) i  
decembar: Nuakšot, Mauritanija (ubistvo četiri francuska državljana).  
- U toku 2008. godine:  
februar: Monrovia, Liberija (zaplena opojne droge),  
mart: Bogota, Kolumbija (forenzička istraga kompjutera i hardvera  
zaplenjenih u kampu terorističke grupe FARC od strane kolumbijskih  
nadležnih organa),  
maj: Sjedinjene Američke Države (lišenje slobode zlostavljača dece),  
juni: Filipini (potonuće feribota),  
juli: Bisao, Gvineja Bisao (zaplena opojne droge),  
avgust: Biškeek, Kirgizstan (pad aviona)  
novembar: Meksiko (organizovani kriminal, korupcija, opojne droge),  
novembar: Monrovia, Liberija (bekstvo iz zatvora) i  
decembar: Mumbai i Nju Delhi, Indija (teroristički napad).  
- U toku 2009. godine:  
mart: Nikozija, Kipar (lišenje slobode opasnog lica),  
april: Lesoto (pokušaj ubistva premijera),  
juni: Brazil (pad aviona),  
juli: Komori (pad aviona),  
juli: Konakri, Gvineja (zaplena hemijskih supstanci),  
septembar: Liberija (lišenje slobode terorista) i  
oktobar: Indonezija (zemljotres).  
U toku 2010. godine:  
januar: Jamajka (zemljotres na Haitiju) i  
april-maj: El Salvador, San Salvador (pokušaj ubistva člana INTER-  
POL osoblja)

Izvor: Internet, <http://www.interpol.int//Public/IRT/default.asp>, 04.05.2011.

U cilju prevazilažena moguće *lacunae iuris* u oblasti regulisanja pravnog osnova angažovanja IRT i IMEST timova, te izbegavanja narušavanja principa suverenosti zbog aktivnosti timova međunarodne organizacije na teritoriji države članice INTERPOL-a odnosno nedovođenja u pitanje postojanja nadnacionalnog značaja INTERPOL-a, koji on zaista ne poseduje, na 79. Generalnoj skupštini INTERPOL-a u Dohi, održanoj u periodu od 08.11. do 11. 11.2010. godine, usvojena je Rezolucija INTERPOL-a AG-2010-RES-11 o privilegijama i imunitetima IRT i IMEST timova prilikom njihovog postavljanja.

Prema ovoj Rezoluciji imajući u vidu svrhu IRT da pomognu državama članicama, na njihov zahtev, kada god dođe ili može da dođe do kriminalne aktivnosti ili ekološke i druge katastrofe na njihovim teritorijama, odnosno svrhu IMEST da pomognu državama članicama, na njihov zahtev, u organizaciji bezbednosne infrastrukture radi predstojećih masovnih manifestacija na njihovim teritorijama, a u skladu sa Rezolucijom INTERPOL-a AG-2004-RAP-27 koja prepoznaje IRT kao izraz podrške INTERPOL-a radi brze razmene informacije i analitičke podrške državi članici, u vezi sa činjenicom porasta broja angažovanja IRT i IMEST timova počev od 2002. godine, predviđeno je garantovanje privilegija i imuniteta osoblju IRT i IMEST od strane nadležnih organa države članice koja je zatražila njihovu asistenciju na svojoj teritoriji, poštujući postojeća pravila međunarodnog javnog prava o nezavisnosti međunarodnih organizacija i diplomatskom imunitetu.

Odredbe navedene Rezolucije INTERPOL-a sasvim očigledno predstavljaju pravni osnov za angažovanje ekspertskih timova ove međunarodne policijske organizacije, garant zaštite prava i omogućavanja vršenja stručnih aktivnosti članova ovih timova, a naročito temelje za praktičnu primenu standarda INTERPOL-a radi prevazilaženja krize nastale u uslovima ekoloških katastrofa, ekoterorizma i svih pratećih pojava oblika kriminalne aktivnosti.

## Zaključak

Krajem dvadesetog veka, kao i u toku čitave protekle decenije, uočljivo je povećanje brutalnog ispoljavanja terorizma, kao i intenziviranje aktivnosti koje se mogu okarakterisati kao terorističke i koje su samo od početka 21. veka nanele veliku materijalnu štetu, i nažalost uzrokovale veliki broj ljudskih žrtava. Upravo egzistencija radikalnih ideoloških, a u pojedinim segmentima i verskih grupacija, i jačanje njihove ideologije, odabir nasilnih metoda i sredstava u ostvarenju svojih ciljeva, dosadašnji rezultati njihove borbe, koji egzaktno ukazuju na ogromnu materijalnu štetu, ali i direktnu ili indirektnu odgovornost pripadnika ovakvih organizacija za smrt i povrede ljudi, nametnuli su i razmišljanje o jednom novom vidu terorizma, ekološkom ili eko-terorizmu.

Pitanje koje se opravdano može postaviti, a nakon serije prirodnih katastrofa koje su zadesile svet u poslednjih nekoliko godina, i za koje gotovo da više nema sumnje da su indirektna posledica čovekovog prekomernog delovanja prema prirodi, jeste u kojoj meri ovi pokreti i terorističke grupacije danas i u bliskoj nam budućnosti mogu dobiti na značaju? U tom smislu rad brojnih navedenih regionalnih inicijativa je od velikog značaja za postizanje harmonizacije zakonodavstva država regiona Jugoistočne Evrope u oblasti zaštite životne sredine sa *acquis communautaire*. Takođe, uspostavljanje intenzivnije međudržavne saradnje, kao i saradnje nevladinih organizacija u vezi sa zaštitom životne sredine može pružiti odgovarajuće odgovore u slučajevima ekoloških katastrofa i ekoterorističkih aktivnosti. Ekološka bezbednost zasigurno najviše zavisi od međunarodne policijske saradnje između zemljama Jugoistočne Evrope, kao i od uloge INTERPOL u ovom procesu. Treba imati na umu da je neophodno intenziviranje multilateralne saradnje sa globalnim i regionalnim međunarodnim organizacijama, a pre svega Ujedinjenim nacijama, Evropskom unijom, Savetom Evrope i Organizacijom za evropsku bezbednost i saradnju.

## Bibliografija

1. "Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to natural and man-made Disasters", Internet, <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I260EN.pdf>, 15/05/2011.
2. "CEI Cooperation Agreement on the Forecast, Prevention and Mitigation of Natural and Technological Disasters", Central European Initiative, Internet, <http://www.ceinet.org>, 15/05/2011.
3. "Regional Environmental Reconstruction Program for the South-eastern Europe", Internet, <http://www.stabilitypact.org/environment/000127-skopje.asp>, 15/05/2011.
4. Bron, Taylor, „The Tributaries of Radical Environmentalism”, *Journal for the Study of Radicalism*, Vol. 2, No. 1, 2008, pp. 27-61.
5. Bron, Taylor, *Encyclopedia of Religion and Nature*, London & New York: Continuum, 2005, pp. 13-26.
6. Cifrić, Ivan, „Dubinski ekološki pokret, »Ekozofija T« Arne Naessa“, *Socijalna ekologija*, Vol. 11, No. 1-2, Zagreb, 2002.
7. Đukanović, Dragan, Nikolić, Goran, „Saradnja država Jugoistočne Evrope u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa“, *Nauka, bezbednost, policija*, Vol. XIII, broj 1, Beograd, 2008, str. 37-53.
8. Giorel, Curran, *21 Century Dissent, Anarchism, Anti-globalization and Environmentalism*, Palgrave Macmillan, 2006, pp. 110.
9. <http://www.dppi.info/?q=About%20Us>.
10. <http://www.interpol.int/Public/icpo/about.asp>, 04.05.2011.
11. <http://www.interpol.int/Public/ICPO/corefunctions/polsupport.asp>, 04.05.2011.
12. <http://www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/Agn79/Resolutions/default.asp>, 04.05.2011.
13. <http://www.interpol.int/Public/ICPO/GeneralAssembly/AGN79/resolutions/AGN79RES11.pdf>, 04.05.2011
14. <http://www.interpol.int/Public/IRT/default.asp>, 04.05.2011.
15. Liddick, Donald R., *Eco-Terrorism: Radical Environmental and Animal Liberation Movements*, Praeger Publishers, 2006.
16. Lopandić, Duško i Kronja, Jasminka, *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu, Evropski pokret u Srbiji*, Beograd, 2010, str. 103, 105. i 107.
17. Lopandić, Duško, *Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi: institucionalni oblici i programi multilateralne saradnje na Balkanu, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Evropski pokret u Srbiji*, Beograd, 2001.
18. Markus, Tomislav, *Dubinska ekologija i suvremena ekološka kriza, Hrvatsko sociološko društvo – Institut za društvena istraživanja – Zavod za sociologiju Odsjeka za sociologiju Filozofskog sveučilišta u Zagrebu*, Zagreb, 2006.
19. Mišćević, Tanja i Dragojlović, Nataša (prir.), *Vodiči EU politike: Životna sredina, Evropski pokret u Srbiji*, 2011.
20. *Regional Environment Network for Accession*, Internet, <http://www.renawork.org>.
21. Singer, Piter, *Animal Liberation*, Pimlico, 1995.
22. Taylor, Horne, "The Radical Environmental Movement: Incorporating Empire and the Politics of Nature“, *Green Theory & Praxis: The Journal of Ecopedagogy*, Vol. 2, No.1, 2006.

## MULTILATERAL FORMS OF COOPERATION IN SOUTH-EASTERN EUROPE DEALING WITH PREVENTION OF ECOLOGICAL DISASTERS AND COMBATING ECOTERRORISM

**Abstract:** In this analysis the authors focus on the multilateral forms of cooperation in the field of prevention of ecological disasters and combating ecoterrorism. Above others, the Regional Cooperation Council, the Central European Initiative, the South-East European Cooperation Process and the Adriatic-Ionian Initiative are analyzed. Current ecological problems and potential ecological disasters are covered by the Regional Environmental Centre (REC – Szentendre, Hungary), the Regional Environmental Network for Accession (RENA – Vienna, Austria) and the Disaster Preparedness and Prevention Initiative for South Eastern Europe (DPPI – Sarajevo, Bosnia-Herzegovina).

It is of great importance to achieve harmonization in the field of environmental protection regarding *acquis communautaire* standards' implementation in South-Eastern European countries' legislative frameworks. The authors stress out establishment of stronger intergovernmental cooperation, just like the cooperation with NGOs considering environmental protection and responding properly in the cases of ecological disasters and ecoterrorist activities. Achieving the full-scale ecological security, depends predominantly on the international police cooperation among South-East European countries, as well as their multilateral cooperation with global and regional organizations like the United Nations, the European Union, the Council of Europe, the Organization for Security and Cooperation in Europe, etc.

**Keywords:** South-Eastern Europe, ecological disasters, ecoterrorism, environmental protection, regional initiatives.

# NACIONALNI KOORDINATIVNI CENTAR ZA GRANIČNO UPRAVLJANJE KAO NOVA STRATEGIJA ZA KONTROLU KRIMINALITETA

*prof. dr Goce Džukleski  
Fakultet bezbednosti, Skoplje*

**Apstrakt:** Od početka svog postojanja, Nacionalni koordinativni centar za granično upravljanje (u daljem tekstu NKCGU) postigao je visok stepen koordinacije državnih organa i institucija koje imaju nadležnosti u sistemu Integrisanog graničnog upravljanja (u daljem tekstu IGU), kao i koordinacije u sprovođenju zajedničkih planova i procedura za postupanje u hitnim slučajevima. Time su se uspostavile organizovane i koordinisane mere organa uključenih u Integrisano granično upravljanje, posebno u nadzoru zakonitosti ulaska i izlaska lica, roba i prevoznih sredstava, sprečavanju i otkrivanju organizovanog kriminala, sprečavanju lica učinilaca krivičnih dela i svih vrsta šverca preko graničnih prelaza, kontroli i sprečavanju prenošenja materija i zaraznih bolesti koje ugrožavaju ljude i stvari i sl. Ujedno se postigla i veća koordinacija, olakšanje razmene podataka i informacija i veća integracija u graničnom upravljanju. Nacionalni koordinativni centar za granično upravljanje upravlja Informatičkim sistemom za integrisano granično upravljanje čime Centar obezbeđuje visok stepen koordinacije među državnim organima i institucijama koje imaju nadležnosti u graničnom upravljanju. Isto tako, Nacionalni koordinativni centar za granično upravljanje, kao koordinativno telo Vlade Republike Makedonije, koordinira aktivnosti u prekograničnoj saradnji u vezi sa graničnim upravljanjem između državnih organa koji imaju nadležnosti u graničnom upravljanju, u skladu sa ratifikovanim međunarodnim ugovorom.

**Ključne reči:** Republika Makedonija, Državna granica, granično upravljanje, NKCGU, nova bezbednosna Strategija, otkrivanje i sprečavanje organizovanog kriminala i svih vrsta šverca, međunarodna saradnja.

## Uvodne napomene

Već duže vreme, Republika Makedonija prolazi kroz period tranzicionih procesa koji su obuhvatili skoro sve delove društvenog života. U tom smeru izvršene su promene u političkom, ekonomskom, pravnom, socijalnom i bezbednosnom sektoru. Ovi reformski procesi bili su praćeni, između ostalog i donošenjem novih Strategija u vezi Integrisanog graničnog upravljanja. Centralnu ulogu u IGU-u ima Nacionalni koordinativni centar za granično upravljanje.

Sistemom Integrisanog graničnog upravljanja uspostavljen je efikasan proces koordinacije nadležnih organa s jedinstvenom namerom, a to je postizanje efikasnog i efektivnog sistema menadžiranja situacija i pojava na granici koje bi negativno uticale na funkcionisanje celokupnog sistema u Republici Makedoniji.

Uspostavljanjem sistema IGU-a, obezbeđena je slobodnija i bezbednija okolina čime je uspostavljen sistem slobodnijeg kretanja i protoka ljudi, i olakšanje međunarodne trgovine. Time su postignuti osnovni preduslovi za veći ekonomski rast i smanjenje



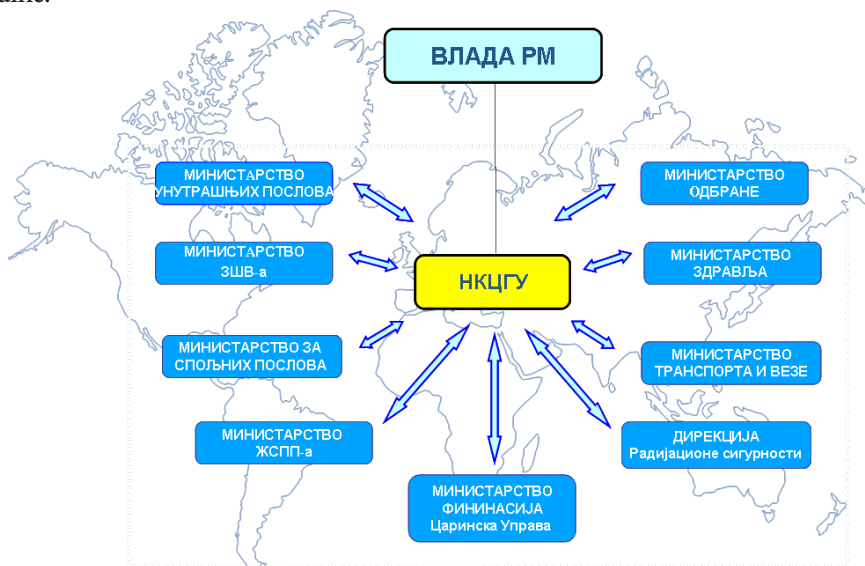
siromaštva, olakšanje međunarodnog protoka ljudi i robe u skladu sa Evropskim standardima i najboljom praksom.

Formiranjem NKCGU-a ostvaren je visok stepen koordinacije institucija koje imaju svoje nadležnosti u sistem IGU-a kao i koordinacija u sprovođenju zajedničkih Planova i procedura u slučaju hitnih situacija. Time je uspostavljen sistem mera za organizovanje i koordinacija organa uključenih u sistem IGU-a, posebno u sferi nadzora zakonitosti prilikom ulaza i izlaza ljudi, robe, prevoznih sredstava, sprečavanja i otkrivanja organiziranog kriminala, sprečavanja lica učinioca krivičnih dela i svih vrsta šverca na graničnim prelazima, kontrole i sprečavanja tranzita opasnih materija i zaraznih bolesti. Ujedno, postignuta je veća koordinacija i olakšanje razmene podataka i informacija čime je istovremeno postignuta veća integracija u sistemu graničnog upravljanja. Razmena informacija i podataka institucija i organa vrši se preko Informatičkog sistema integrisanog graničnog upravljanja (u daljem tekstu ISIGU) koji se nalazi u NKCGU-u čime se obezbeđuje visok stepen koordinacije državnih organa koji imaju nadležnosti u sistemu graničnog upravljanja.

## Pravni osnov za formiranje NKCGU-a

pravni osnov za formiranje NKCGU-a nalazi se u Zakonu o nadzoru državne granice („Sl. list RM” br.71/06 i 66/07). Naime, u članovima 7. i 8. ovog Zakona definisana je uloga ovog Centra u sistemu IGU-a. Na osnovu ovih odredbi, marta 2007. godine, Vlada Republike Makedonije donela je Odluku o formiranju NKCGU-a.

Novembra 2007. godine doneta je Odluka kojom je imenovan Nacionalni koordinator čija je osnovna dužnost da rukovodi Nacionalnim koordinativnim centrom za granično upravljanje. Zvanično sa svojim radom NKCGU je počeo 30.01.2008. godine.



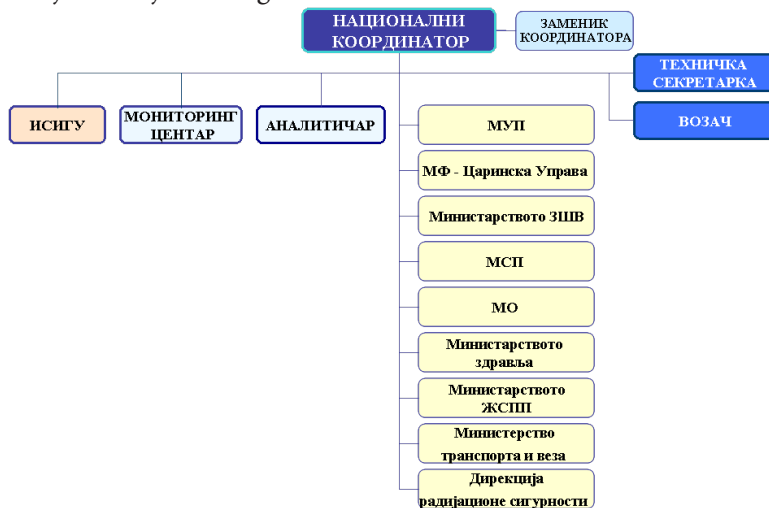
Sl.br1 Funkcionalna postavljeno Nacionalnog koordinativnog centra za granično upravljanje

Na osnovu člana 2. Odluke Vlade o formiranju, NKCGU je telo Vlade Republike Makedonije čiji je cilj uspostavljanje efikasne koordinacije, razmene podataka i informacija i uspostavljanje većeg nivoa integracije graničnog upravljanja.

## Sastav NKCGU-a

U sastavu NKCGU-a učestvuje više ministarstava i institucija. Oni su predstavljeni svojim predstavnicima u svojstvu oficira (zamenika oficira) za vezu u to:

- Ministarstvo unutrašnjih poslova;
- Ministarstvo finansija – Carinska uprava;
- Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Agencija za hranu i veterinu;
- Ministarstvo spoljnih poslova;
- Ministarstvo odbrane;
- Ministarstvo zdravlja – Biro za lekove;
- Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja;
- Ministarstvo transporta i veza i
- Direkcija za radijacionu sigurnost.



Sl.br2 Organizaciona struktura NKCGU-a

Oficiri za vezu i njihovi zamenici iz Ministarstva spoljnih poslova, Ministarstva odbrane, Ministarstva zdravlja – Biroa za lekove, Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, Ministarstva transporta i veza i Direkcije za radijacionu sigurnost nalaze se u sastavu svojih organa dok se predstavnici Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva finansija – Carinske uprava i Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede – Agencije za hranu i veterinu, nalaze stalno u sastavu Centra.

U procesu ispunjavanja svojih osnovnih nadležnosti, Centar raspolaže i upravlja Informatičkim sistemom integrisanog graničnog upravljanja kojim se vrši razmena informacija i podataka za potrebe nadležnih organa, a u funkciji kvalitetne koordinacije i pravovremene razmene informacija.

U sastavu NKCGU-a nalazi se isto tako i Monitoring centar koji je opremljen sredstvima moderne tehnologije i pomoću kojih se tokom 24 časa stiže uviđaj na graničnim prelazima.

## Zadaci NKCGU-a

Zadaci NKCGU-a zasnivaju se na donetim Zakonima kao i na osnovu *Nacionalne Strategije za razvoj uspostavljenog sistema IGU-a*.

U procesu ispunjavanja svojih nadležnosti, NKCGU ima više zadataka, od kojih bi ovom prilikom izdvojili sledeće:

- Koordinacija aktivnosti državnih organa koji imaju nadležnosti u sistemu graničnog upravljanja;
- Izvršava aktivnosti za olakšanje razmene podataka i informacija državnih organa koji imaju nadležnosti u sistemu graničnog upravljanja;
- Planira, organizuje i vrši koordinaciju u toku sprovođenja zajedničkih Planova i procedura u slučaju hitnih situacija;
- U vezi graničnog upravljanja uspostavlja međunarodnu saradnju i u skladu as ratifikovanim sporazumima;
- Vršiti koordinaciju aktivnosti između državnih organa koji imaju nadležnosti u sistemu graničnog upravljanja, i država gde je ta saradnja uspostavljena i
- Vladi Republike Makedonije predlaže mere za sprečavanje rizika.

## Aktivnosti NKCGU-a

U toku svog dosadašnjeg postojanja, od strane NKCGU-a preduzet je veliki broj aktivnosti. U tom smeru, formirana je organizaciona struktura, započet je i uspostavljen proces bolje saradnje institucija i organa državne uprave, obezbeđena je celokupna informatička infrastruktura, uspostavljen je sistem za prikupljanje, obradu i analizu podataka za ocenjivanje mogućeg rizika u sistemu graničnog upravljanja.

Tokom dosadašnjeg rada od strane Centra uspostavljene su brojne procedure potrebne personalu za ispunjavanje svojih svakodnevnih obaveza.

Za potrebe Centra do sada su izrađeni:

- Poslovnik o radu Nacionalnog koordinativnog centra za granično upravljanje;
- Pravila za koordinaciju nadležnih organa i
- Metodologija prikupljanja, obrade i analize podataka za ocenjivanje mogućeg rizika u sistemu graničnog upravljanja.

Za potrebe Vlade Republike Makedonije svake se godine izrađuje Godišnji izveštaj<sup>1</sup> o radu Centra kojim se daje jasna slika situacije na državnoj granici. On obuhvata više celina koje se uglavnom odnose na podatke o **ilegalnim prelazima, nedozvoljenom tranzitu robe, informacijama o zaplenjenim proizvodima** (drogi, proizvodima za široku potrošnju itd.), izvršenim uviđajima organa koji vrše kontrolu graničnih prelaza i van njih, a koji se odnose na rad konkretnih organa.

U toku prošle godine izrađena je i prva Analiza i procena rizika kojom su detaljno analizirani svi podaci dobijeni od strane nadležnih organa u procesu graničnog upravljanja na osnovu kojih je data jasna slika situacije na granicama Republike Makedonije. Na osnovu datih zaključaka izrađene Analize data je detaljna procena o

<sup>1</sup> Vidi Godišnji izveštaj o radu NKCGU-a 2010. god na [www.igu.gov.mk](http://www.igu.gov.mk)

moogućim pretnjama i rizicima kojima bi se u toku eventualnog nastajanja, Republika Makedonija mogla suočiti.

Na osnovu takvih pokazatelja, predložene su mere koje treba preduzeti u funkciji sprečavanja rizika kao i smernice koje bi trebalo preduzeti od strane nadležnih institucija za kvalitetnu kontrolu situacije.

## Međunarodna saradnja

NKCGU stalno preduzima aktivnosti u delu međunarodne saradnje čime je započeta izgradnja partnerskih relacija sa međunarodnim organizacijama<sup>2</sup>.

Uspostavljanjem sistema saradnje sa međunarodnim institucijama i uključivanje organa susednih i drugih zainteresovanih zemalja u sistem razmene informacija i podataka, postići će se brzi protok podataka koji će poslužiti izradi procena i donošenju brze i adekvatne odluke za sprečavanje ili odgovor na učinjene opasnosti, a koje bi mogle prouzrokovati štetne posledice širokih razmera.

Ovaj sistem će unaprediti odnose zemalja u regionu i šire i daće doprinos uspostavljanju većeg poverenja u sistemu međunarodne saradnje čime će se ostvariti veća kontrola protoka ljudi, stvari i kontrola i suzbijanje eventualnih kriza i događaja opasnih po život i zdravlje stanovništva, čime će se istovremeno doprineti većoj stabilnosti regiona.

Time je otvorena mogućnost učešća oficira za vezu stranih zemalja i međunarodnih organizacija na osnovu potpisanog ugovora o saradnji.

## Glavni prioriteti NKCGU-a

Novе svetske promene, stalna pojava kriza (Severna Afrika i Bliski istok), organizovani kriminal, nedozvoljena trgovina stvarima svakog oblika, terorizam, pojava bolesti i prirodnih katastrofa kojima smo i mi sami svedoci, nameću potrebu od uspostavljanja kvalitetnog sistema saradnje i koordinacije institucija i organa kako na domaćem tako i na međunarodnom planu.

S ciljem poboljšanja svih procesa, uzimajući u obzir novije događaje u svetu u pogledu rizika i opasnosti, koje se mogu dogoditi kako kod nas tako i u širem okruženju, kao i s obzirom na Strateška opredeljenja Vlade Republike Makedonije u oblasti upravljanja pojavama i situacijom na granici, potrebno je da se postojeći sistem i dalje unapređuje i poboljšava.

Najnovija Nacionala Strategija razvoja uspostavljenog sistema IGU-a propisuje sledeće glavne strateške ciljeve:

- Unapređivanje pravne osnove;
- Jačanje kapaciteta i Unapređivanje međuresorske saradnje, saradnje i koordinacije u praksi;
- Poboljšanje informatičkog sistema IGU-a
- Granična i međunarodna saradnja
- Analiza rizika
- Stalan razvoj uspostavljenog sistema IGU-a

<sup>2</sup> NKCGU saraduje sa: OEBS-om, EAR-om, EK-om, IOM-om, FRONTEKS-om i dr. Vidi: Godišnji izveštaj o radu NKCGU-a 2010. god. na [www.igu.gov.mk](http://www.igu.gov.mk)

Budući projekti kojima će se NKCGU baviti biće jačanje mesta i uloge Centra, učvršćivanje institucionalne saradnje implementacijom Memoranduma o saradnji, jačanje Centra kompetentnim, stručnim i sposobnim personalom, kao i jačanje međunarodne saradnje i uključivanje u sistem prvenstveno susednih država.

U toku je izrada Analize funkcija koja će dati trenutni razvojni nivo i projektovati budući sistem funkcionisanja u smeru poboljšanja sistema koordinacije i saradnje. Ova će Analiza uspostaviti jaču organizaciju za izvršenje nadležnosti i obaveza i omogućiti drugim institucijama ulaz u sistem razmene informacija koje imaju određene nadležnosti povezane sa granicom.

## Literatura

1. nacionala Strategija razvoja uspostavljenog sistema IGU-a (2009-2012.)
2. Zakon o nadzoru državne granice, 2006. i 2007. god.
3. Poslovník o radu NKCGU-a, 2008. god.
4. Standardne operativne procedure za rad NKCGU-a, 2008. god.
5. Godišnji izveštaji NKCGU-a za 2009. i 2010. godinu.
6. Metodologija prikupljanja, obrade i analize podataka za ocenjivanje mogućeg rizika u sistemu graničnog upravljanja

## Rezime

Ovaj Centar ima veliki pristup raznovrsnim bazama informacija i pretstavlja centralnu tačku za kontakt institucija i organa koji imaju nadležnosti u sistemu IGU-a. Iskorišćavajući savremenu tehnologiju, specijalne oblike vršenja analiza i izvore kojima se podaci sakupljaju, NKCGU pomaže ljudima koji se bave istraživanjem kriminala u procesu dokazivanja **krivičnog dela**. **Iskorišćavajući svoje izvore NKCGU razvija specifične oblike vođenja postupaka u toku istrage**. Jedan takav oblik je izrada Analize rizika u graničnom upravljanju. Preko NKCGU-a svake se godine vrši komunikacija sa **otprilike 20 različitih institucija i agencija i odgovara u proseku, 2500 zahteva**. NKCGU nudi obuke, prostorije, pristup bazama podataka. Kao što se iz do sada iznešenog vidi, ovaj Centar nema klasičnih policijskih ovlašćenja, ali igra značajnu ulogu u toku otkrivanja i dokazivanja raznih oblika kriminalnih aktivnosti. To se radi evidencijom, analizom, raščlanjivanjem podataka čime se omogućava pristup velikom broju različitih podataka i informacija, kao i pružanje tehničke i administrativne pomoći u konkretnim situacijama. Uzimajući u obzir Koncept Strategije integrisanog graničnog upravljanja, a u tom okviru i nadležnosti NKCGU-a, po mom mišljenju, treba se očekivati da:

- NKCGU daje mogućnost za pristup bazi podataka,
- NKCGU obezbedi veliki broj informacija,
- NKCGU bude **značajan segment u izgradnji novih Strategija koje bi doprinele** uspešnijoj borbi sa svim vrstama kriminaliteta (krijumčarenjem, švercom, nelegalnom trgovinom dobrima), a u tom smislu i doprinos borbi protiv narko-kriminala u Republici Makedoniji i šire.
- Pomoću ovakvih podataka može se doći do značajnih indicija koje mogu navesti istražitelja na moguće učinioce krivičnih dela, način, mesto i vreme njihovog izvršenja.

Naše su namere da ovaj Centar preraste u Regionalan čime bi se doprinelo većoj komunikaciji i **saradnji država našeg regiona i šire čime bi se istovremeno produbilo** međusobno razumevanje i poverenje s ciljem da se eventualni rizici pravovremeno osujete i spreče.

# TERRORISM THROUGH THE SCOPE OF GLOBAL MEDIA

*Srđan Milašinović, PhD*

*Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade*

*Oliver Bakreski, PhD*

*Faculty of Philosophy, Institute of Security, Defense and Peace Studies, Skopje*

*Zoran Jovanovski, MA*

*Ministry of Internal Affairs, Republic of Macedonia*

**Abstract:** Most citizens attain contact with and perception of terrorism and its implications on the security mostly through media. Therefore, it is important to disclose what kind of messages the media create for this phenomenon, how they report on the terrorist activities, which events they treat as terrorism, and which ones they neglect. Having in mind the whole complexity of this problem and the role of media in creating the existing picture of terrorism, the public should endorse research in these areas. That would ensure that the citizens are aware of all conditions that occur in the contemporary society and enable them to build appropriate opinions including all the aspects of the way of living. Few aspects for the media are included in the focus of the elaboration. The accent is put on terrorism as a separate media spectacle, and also on the forms of communication of media with the public on issues regarding terrorism. Hence, ideally, the role of the media in a democracy is to be the intermediary between the civil society and security sensitive issues.

**Keywords:** media, functions, democracy, information, terrorism.

## Introduction

In modern days the media are everywhere. Maybe that is why people expect the media to be allmighty. Day by day we acknowledge the so called 'credible news' and all of us try to learn more about the credibility of the source because transmission of news and the messages they convey are considered to be of primary interest.

Broadly, the media help the public and the political representatives in their task to make decisions based on information. Also, the media contribute in the supervision of the work of legislative, executive and judicial authorities and can influence the content and quality of the questions in the public debates, which on the other hand influence the government, the business sector, academic surrounding and civil society. That is how the free media represent the key component of democracy. The media are capable to canalize, to direct and instrument the shaping of public attitudes. On one hand, the same media can be used to canalize the basic models of behavior of the recipients, but on the other hand, all that makes their objectivity questionable.

In democratic societies the media are more and more a mirror that reflects the general orientation of political life and a microscope that allows the citizens to pay attention to different social activities and, with the expression of their opinion, to contribute in the progress of the nation. It is the way in which a contemporary state secures its permanence, only through constant communication amongst its citizens and different 'wheels' of power.



The participation of citizens through the media is crucial for conducting a coherent economic and cultural development of a society. Although the communication cannot jeopardize the development itself, inadequate communication slows down the development of the state and makes it more difficult. This function of communication comes from the fact that it exemplifies an instrument for change of the collective psychology of the society, and its life conditions, and additionally to the fundamental element for development (Raboy & Dagenais, 1996, p. 34-36).

By default, the role of mass media is to evaluate, to interpret and to transfer news produced in other social systems. Some news are, in fact, created in mass media themselves. To some level, at least mass media are organizations that produce news.

A question is often raised: «What kind of information the media select and how is this information presented?» The analysis of 'values of news' shows that the selected information is not just random pick of events. There is a clear mould that prescribes a hierarchy of apparently important events and people. Elites, nations and individuals, and also dramatic events dominate the news. And so, the value of news and the judgements in the news which determine the content of the media, not only focus our thoughts on special areas which the media determine as 'important', but they also distract our thinking away from other 'unimportant' events. In this way they contribute to our mental world maps (Negrin, 1996, p. 4).

The chosen topics usually have a great meaning in the framework of a specific cultural context. Hence, in the framework of a specific cultural context, the mass media are capable of involving the existing cultural references because it is comprehensible for everybody. In that way, there is a reciprocity between the mass media and society/culture. They appeal to the past and the present political/social references, but at the same time, they also contribute to them. This accounts for a cultural continuity and for a cultural change.

## **Media in contemporary plural and democratic societies**

Expectations that the media would have a leading role in creating a democratic infrastructure in post communist societies, turned out unreal in the beginning. An indispensable need for such position of the media is 'breaking' the relations of media with state structures and liberating the media from the status of a mechanism in service of the parties, classes or other groups, which is a long and slow process in itself. In most of the post communist countries, the most conservative factor of mass communication that obstructed this process was shown to be the political power. Still, in most of the countries the reconstruction of the media system exceeded the phase of establishing legal guarantees for the autonomy of the media (Matic, 2003).

Bigger freedom of press was the first visible change after the fall of the old regime. In fact, in the first years after the collapse of the one-party system, the media were in chaos, the state remained without adequate structure. In the middle of the nineteen nineties efforts were made to regulate the media (Fluri & Hadžić, 2004, p. 223).

The media have for years been patiently building the democratic order based on respecting values, and also the people that represent and defend this order, the alert observation of the change of public opinion and respecting minorities. With that, the media have had one of the key roles and positions in the social-political system. Therefore, the state and the party in power, with various formal and informal mechanisms attempts to put under control, at least the leading persons and the organisers of the work in the media houses. On the other hand, the media,

accomplishing the goals for conducting a public service, satisfying the demands of the auditorium and the profit, put the full effort to impose their own behavior models that don't stand the censorship and orders 'from above'. In this never ending battle between the media and the position of pluralistic and democratic societies, there are no winners and no losers. In a certain society and a certain period of time, paramounts either the first or the second model of informing ('the controlled' and 'uncontrolled'). As a result of this, certain consequences of the activities of mass-media are evident in pluralistic and democratic societies. First of all, mass-media affect the emergence of new social activities, such as advertising; surveys of the audience and the market; who 'sells' the mass-media; public relations and public opinion, which is of great significance. The second consequence the mass-media actions is seen in the fact that the mass communication tools are under direct influence and control (and even censorship) by the state and the current political authorities, but still, in pluralistic and democratic societies this intention changes. In the field of politics, economy and religion, mass-media publishes more and more messages, information, analysis and comments without institutional control and censure (Matevski, 2000, p. 31-33).

### **Terrorism as a media spectacle**

Contemporary global terrorism as a form of political violence is a challenge for modern civilization. Paul Wilkinson states that when someone says 'terrorism' in a democratic society, he says «media» at the same time, because, by its nature, terrorism is a psychological weapon that depends on the communication of the threat and the broader society. Terrorists draw the attention of the media. Timothy Mcveigh who was convicted for the terrorist assault in Oklahoma City in the USA in which 168 people were killed, said that he chose a building that was the property of the federal authorities because there was a lot of open space around it, so it could be easily photographed and recorded with cameras. Italian left-wingers, the «Red Brigade» attacked on Saturday so their actions would be broadcast in the Sunday news which have more viewers. Palestinian «Black September» kidnapped the Israely sportsmen at the Olympic Games in Munich in 1972 because all the televisions had started broadcasting the games and because the reporters from all over the world were there. Some terrorist groups carefully studied the media, while others have their media operations. The planetary publicity of the terrorist actions intermediated by the media which become an important lever in the propoganda of the terrorist ideas shows the increased vulnerability of the global community; the ones who control the global electronic crossroads give the green light to the information which they estimate has a "liberation" character. Even the most spectacular terrorist action seems like it did not happen if the mass media do not register it. This is how, thanks to their capacity to project an action with certain restraints, the strategy of attracting the public attention can be planned. The phenomenon of fascination is accomplished only with maximum motivation of the auditorium, in which the lightheadedness and the ignorance of the reporters, who keep running for the sensation and competition neglect the basic ethic principles, are frequently prominent. Blood and death raise the circulation and rating, which can easily be verified by simply reviewing the contents of the news placed by the various mass media that impose the current social discourse.

Insensibly, terrorism becomes a mass media spectacle that with its cruelty and uncertain outcome attracts you to the screens, radio-transmitters, pages of the press or the Internet. It is no longer a problem of the wealthy, "democratic" states, but a global

concern and its solution is important for the survival of the civilization. “*Our people are eager to die just as Americans are eager to live*”, quotes the French post-modernist Baudrillard the motto of the Islamic militarists, emphasizing that now it is all about death – real, symbolic and ritual-sacrificial. (Baudrillard, 2008: 87). The symbolic power *a priori* gains a media character because, being represented by speech and image, it imposes an artificial reality that brings a political and economical benefit to privileged elites. It is a difficult question how to report about terrorist actions and not succumb to the fascination and propagation of visible ideas and invisible goals of the terrorists.

In theory, a frequently given example is that of hijacking the TWA 847 airplane, flying from Rome to Cairo, on 14<sup>th</sup> June, 1985, by three members of Hezbollah, with a request for releasing 776 Shiites from an Israeli prison. During the seventeen days of uncertainty the airplane flew between Beirut and Algeria several times, releasing women and children every time, and in the end the rest of the passengers, until there were only American citizens on board, held as hostages (39 of them). In the meanwhile, American public was closely watching the destiny of the kidnapped; therefore there were specialized teams on the place of the event, with about a hundred reporters, producers, recorders and analysts. Three leading American TV networks (ABC, NBC and CBS) interrupted the regular program schedule with special broadcasts from reporters on the scene, while in the standard informational broadcasts during the crisis there were 514 news and reports, which means more than 20 per day on average. The public was literary drugged with the imposed topic, so almost every hour it discussed the problem, causing the “domino effect” that requests a hyper-production chain of fresh information all the time. The hunger of the audience was fed with the production of unselected contents, so the mass media corporations could justify the costs and reporters, burdened with the competition had to “dig out” new messages, conversations with the relatives of the kidnapped passengers, released hostages, reactions of the citizens and politicians, which resulted in strengthening the cumulative pressure of the political decision-making center. The propaganda questions for the family members like “Should the American administration put pressure on Israel for releasing the Shiite prisoners?” indicated foregoing answers, so by creating an irrational atmosphere of fear and anxiousness, the possibility for rational decisions was excluded in advance. Because of the increased dissatisfaction of the public opinion, Reagan’s administration yielded, fulfilling the requests of the terrorists, so it all seemed idyllic. In practice, it was a defeat of a policy that kneeled in front of the requirements of the terrorists, caused by the mistakes of the media, which instead of registering the events took an active role as a participant that determined the course of decisions. Unconsciously, they fell into a trap which was set by media experts consulted from the other side, and that was well observed by the British journalist John Bulloch: “The skillful manipulation of the American TV networks was made on purpose. Graduate professionals for media who gained their education on American colleges were present at the meetings in the house of Nabih Berri (one of the leaders of the action – *objection by the author*) in West Beirut, while the strategy was worked out”. The terrorists cunningly observed the media’s hunger for shocking, unusual news, offering them dosed and always exclusive information, which were chalked like in the low budget Hollywood movies. Using ably the market contest of the big media empires, they prevented the creation of informational silence, which is the best solution in situations like these. That way, the control of content is eliminated, so the domination was theirs, and not of the power that owned the journalist centers.

In some dramatic situations the actors seem to wait for the arrival of the cameras and their switching on, making a show for remote, interested auditoriums, which with

awakened feelings become a side that cheers, and sometimes decides.<sup>1</sup> It is obvious that the terrorism and the mass media are in a dialectical reversible relation, that they are mutually complementary, dependent and amending. In other words, they are like water and fire, action and reaction, a director and a movie.

When in mid-May 2004 six Israeli soldiers were killed by a bomb planted on the road to Gaza, the TV screens were dominated by pictures of Palestinian extremists who paraded on the streets of the city carrying body parts of the killed as trophies. In the history of "Hamas" for the first time there was an organized kind of terrorist press conference, on which a masked combatant showed dismembered parts of the Israeli soldiers - casualties to the representatives of the media. The shock is not just in the function of the spectacle, but in the good knowledge of traditional customs and the fact that the funeral has a special significance for the Jewish people. It is believed that the deceased whose bodies are not buried whole, cannot expect the arrival of the Almighty and their souls are condemned to eternally ramble in the dark, so the Kuwait's "Al Jazeera" television accidentally showed the same footage for days. The game was cruel and ruthless, in front of the eyes of the public and the blinding media reflectors, so there was no time for mistakes – they were quickly punished. For example, for the Shiites the cities of Karbala and Najaf represent sacred places, so the arrival of the armed American troops on their territory practically provided the support of the religious leaders to call for general resistance to the occupation forces. Pentagon banned the funeral showing scenes of young men killed in Iraq, but the boomerang effects were surprising: instead of public honor that belonged to them, funerals only within the family resulted in astonishing rumble of mass dissatisfaction and rumors which no one could withhold. The truth, no matter what it is, should be close-up. The excessive media attention pointed to the American successes, high financial awards, along with organizing few meetings and conferences with the main purpose to create the world antiterrorist movement, as an echo produced the cult of Bin Laden, whose ideas live in the hearts of a huge part of the members of the Islam. Repression creates resistance, aggressive propaganda – counterpropaganda.

Experts dealing with the Islamic terrorism state that, with the creation of the Internet, one of the most important goals of the Islam has been achieved – a certain *umma* has been created, which means a worldwide community of believers. Postmodern terrorists use the benefits of the globalization and modern technology to plan, coordinate and conduct their lethal plans. They are no longer geographically limited in a framework of a certain territory, politically or financially dependent on a certain country, yet they rely of the contemporary communication capacities, including the Internet.

Main advantages of the Internet that makes week strong (power of the week) are cited:

- easy access,
- availability (every language, any time, e-mail, chat, discussion groups, blogs, sound, image, open or encrypted communication),
- lack of regulation, absence of censure and government control,
- potentially great number of audience all over the world,
- anonymous communication and decentralization,
- fast flow of information,
- low costs for web presentation,

---

<sup>1</sup> A reporter from a Canadian television remembers the demonstrations in front of the American Embassy in Teheran when the seemingly peaceful mass exploded: "Death to Carter", raised their fists, acted madly and burned American flags. Two minutes after, there was a signal given that it is enough for this cadre. Then the same scene was repeated for the French speaking Canadian audience, whereby the crowd shouted "La mort a Carter".

- continuous moving and evasion (creating and deleting addresses),
- wide range of weapons (viruses, worms, backdoor bombs),
- critical infrastructure as potential targets.

Most important areas on the Internet used by the terrorists are: planning and coordination, managing operations (a physical contact is practically no longer required by those who manage the operations and those who directly perform the action), propaganda, gathering resources, publicity, psychological warfare, gathering data, recruiting and mobilization, networking, sharing information, money laundering, cyber war, fake purchase of sophisticated equipment, bioterrorism (for example advertising forged and fake medicine etc.).

The fact that shows how the terrorist organizations understood this very quickly is that in 1998, less than half of the organizations that named themselves foreign terrorist organizations in the USA had their own web sites, and at the end of 1999, almost every group became present on the Internet, and today – all active terrorist groups have at least one form of presence on the Internet. The results of the surveys from 1998 to 2007 show over 5 000 terrorist web sites, online forums and chat rooms. Some groups have more than one Internet web site. Namely, there is one main (the Home page) and numerous informal ones. The equipment, the technical skills and the support are provided by the sympathizers of the terrorist groups while the content is provided by the terrorist operatives from the crime scene.

The principle of presentation is the same on almost every terrorist web site.

- Main goals and mission;
- History of the organization. Rarely there are some horrific photos that testify of their “feats”. Often there are widely stated arguments with a purpose of moral justifying of their actions which should provide sympathy and support in some part of the Western public’;
- Part designed for domestic sympathizers containing topics of political prisoners and political corruption which leads to the question of the legitimacy of their own government.

Presentations mainly include audio and video elements. Special attention is paid to logos and emblems, while the more sophisticated ones include speeches, poetry and music. Some have forged fact contents and less of them contain online gift shops. Certain Internet sites<sup>2</sup> include even computer games for children with an ideological content and in accordance with the goals of the terrorist organization, or as a preparation for future recruitment of new members. For the youth there are music contents with hip hop and rap musicians whose attractive melodies, or melodic messages filled with call of violence like the songs of the rapper Sheikh Terra who sings with a gun in one hand, and the Kuran in his other hand.

The use of the Internet for terrorist causes is mainly associated with extremist Arab islamistic groups, and that fact is not justified. Namely, the Internet is also used by Chechnian terrorists, PKK (Kurdistan workers’ party) and numerous other terrorist organizations and groups.

Abdul Bakier (2006) talks about electronic jihad as a form of cyber war in which the anti-islamistic web sites are attacked. In that notion especially interesting are the efforts for gaining new ideological followers with the help of as-Sahab, al-Qaeda’s wings in charge of media production, primarily video materials:

- video-instructions training for bomb and explosives preparation,

<sup>2</sup> For example, <http://www.awladna.net/>



- operative videos showing how vulnerable the enemy is,
- full duration speeches, sometimes encrypted in order to confuse the opponent,
- photographs – often forged, showing the victims killed by the enemies or with a message (black turban/white turban).

Communication of the terrorists over the Internet can be opened, but cryptography can be also used (encoded information that is visible, but cannot be understood unless the code is decrypted), and shorthand (covered information; with a most common example - a picture in a PP presentation)<sup>3</sup> where the message is not visible at all, and also their combination.

Today there are more than 2000 sites of terrorist organizations on the Internet, which are hard to track because of their short and fast creation. By using undisturbed spaces of the global network the terrorists propagate their ideas, publish handbooks for acting and instructions for action, gather resources for further activities, publish announcements for the public and communicate with the public. «*Internet has become a virtual camp for training terrorists*» stated Gabriel Weimann, a contributor to the Institute of Peace in Washington, warning that the propaganda is more subtly focused on the video games and cartoons, and in that way recruits the youngest generation. Al Qaida publishes new contents in the manual of Al Batal twice a month, and every edition has a developed theme from a different field in terrorism practice. A few weeks before a series of civilian kidnapping and decapitating, on the network in edition No.10 it was explained in details how to choose a victim, how to kidnap, how to negotiate, how to conduct the execution, how to record it all and deliver it to the media, on which address to send the warning videos. It is the reason why more and more countries establish special units of 'virtual antiterrorists' whose mission is to destroy the opponents' web sites, and to provide analysis of the contents which will lead to their trail. Information warfare becomes a polygon of new antagonisms, wherein powerful states are more vulnerable than ever! The U.S. Defense Information System Agency DISA estimated that during «*1995 information pirates tried to reach protected data even 250 000 times, through an open part of the information system in the Department of Defense, and even 160 000 of the cases were successful*»! (Alexander, 1999, p. 104).

The most important aggravating factors in the fight against the use of the Internet by terrorists are lack (delay) of legislature, or its ambiguity and imprecision regarding very important issues: what are the new crimes, how to prove them, process them and punish them. Also there are serious legal and moral dilemmas present: can the state use the Internet to launch misinformation, propaganda, destroy terrorist sites, etc. It is often not clear who the enemy is and there is a risk of misidentification. A question is raised how should the state respond (reason for war?). Also, there is no international consent, since there are different approaches regarding the freedom of information spreading. Thus, for example, the legislation in the United Kingdom is very rigid, so in certain cases it can penalise even downloading terrorist material from the Internet, or possessing it in a personal computer, while in the U.S., due to the First Amendment censorship on the contents of the Internet must not be done. National subjects of the security system are not ready to open to the necessary extent for an effective international cooperation in this area. Finally, it is clear that the radicalization of individuals and groups is a process, but the options of deradicalization are not quite clear and explored. The issues of using the Internet for counterpropaganda are also very sensitive: if it is too moderate it has no effect, and if it is too aggressive, it can have counter-effects (Milašinović & Kešetović, 2008).

<sup>3</sup> There are very sophisticated ways of shorthand for which purpose some special software applications are used.



The Internet as a new global media is not the only weapon of terrorists. It is a simple technical tool in the hands of people and as such it is neither good nor evil. It is up to people how they will use it and for what purposes. In that notion it is a new instrument that is in use for services responsible for suppression and control of terrorism. Over the Internet, the security forces can learn a lot about beliefs, values, plans, activities and behavior of the terrorist organizations. This information can be used in preventing terrorist attacks. As signs of early warning, suspicious activities and signals can be useful:

- Increased message frequency – (the first message of Al Qaeda in May, and the last on 9/9, while the highest frequency was in August).
- Increased network traffic on fraternal sites – logistics information and other data are set in an encrypted form on sites of ideologically close organizations.
- In the planning of 9/11 the members of Al Qaeda mutually exchanged thousands of messages on an Islamic web site protected by a password.
- In the war against Israel, Hamas has received money collected over the web site of the Holy Land Foundation for relief and development, stationed in the U.S.
- On the web site of the TV station Al Manar, Hezbollah spread out anti-Jew rumor that on 9/11 about 4 000 Jews did not come to work in the WTC because they were warned for the upcoming attack.

As a forefront of the terrorist activities the usage of the Internet is important in the notion that it contributes to spreading the universal human values and overcoming the ethnic, religious and ideological prejudices and stereotypes, encouraging and promoting tolerance in the communities from where the terrorist are recruited and to some kind of deradicalization.<sup>4</sup>

In an operational notion, among the opportunities that the network provides is good to mention the possibility for tracking the terrorist activities, infiltration in forums, creating false web sites to deceive and lure the terrorists and the supporters, international collaboration of security organs and services in transfer of technology, knowledge and information, that is a mobilization of as wide circle of subjects to fight against terrorism.<sup>5</sup>

## Concluding observations

Modern terrorism is tailored so it would be adapted to the media and contemporary communication resources. The terrorists want to rule and they want public to pay attention to their actions, but in such a way that the media will secure the leading of the propaganda campaign. It is often stated that the terrorism is calculated violence, usually focused on a symbolic target, designed to transmit a political or a religious message. In addition, the target of the terrorists can also gain a wider support from the public, a provocation to which the targeted country would respond hastily, and thus wrongly, or will trigger recruitment of new members into the organization, polarization of the public opinion, demonstration of the ability to hurt somebody, or a proof that the government of the target country can be endangered.

If we ask the question: do the media 'help' the terrorists, the answer could be different. It is simplest to say that every publicity is good publicity. That maxim could also refer to terrorism, and even if a planted bomb does not explode, the terrorist

<sup>4</sup> For example, <http://www.islamnet.eu/>

<sup>5</sup> For example, <http://www.antiterror.ru/>

act itself will serve for talking and writing about that terrorist group. Terrorism has a disproportionately big space in the media, in the news programs, but it can also emphasize neglected political issues like the wave of Palestinian terrorism, which drew the attention of the worldwide public to what was happening on the territory on which the Palestinians had lived even before that. Terrorism can also raise a public debate about certain issues, stressing the media of both sides; radical terrorist attitudes on one side, and the casualties of the terrorist attack on the other.

Meanwhile, there is at the same time doubt as to whether the media really help the terrorists. Attacks can get out of control or can have unforeseen consequences. Too big a slaughter can banish the potential supporters and sympathizers, terrorist actions have different significance for different audiences; even if the plan of the terrorists is fulfilled completely they don't necessarily control the way the media will report and cover their story. Finally, when the term terrorist is used, it draws the attention of the audience to the methods of a certain group, but not the message of that group. That often denies the legitimacy of the targets of that group in the eyes of the public.

Then why do the media follow the terrorist attacks; isn't it much more simple not to report and deny them the publicity which is one of the fundamental goals of terrorism? Every reporter will tell you that terrorist acts are news. There is a symbolic connection between the terrorists who want the attention of the media and the media that seek dramatic stories which will increase the circulation or the ratings. Most of the media organizations, although aware that the terrorist groups manipulate the media, want to report about important events, but in a way that they don't become an open stage for terrorists. But meanwhile, TV news especially, became a reluctant partner in the theatre of terrorism (Milašinović & Kešetović, 2010).

The way in which the media report can affect the outcome of the terrorist incident. A devised campaign in reporting an abduction can sometimes protect the lives of the hostages, above all by gaining the support of the international public opinion demanding to release the abducted. On the other hand, the reporting of the media can prolong the abduction period because the terrorists can postpone the solution of the crisis until the publicity, and so the attention of the public itself, decreases. When there are news on TV about an attack in progress, the time-delay in broadcasting what is happening, can for the viewer seem like the government does not respond fast enough to the situation, and therefore the tension on the officials increases, to solve it in a rush, with dangerous consequences. The reports from the media can also endanger or interrupt an antiterroristic operation. Media can lead to arresting the terrorists. The decision of one of the biggest American news houses to publish the manifest of the 'Unibomber', a lonely terrorist that sent letters with explosive charges to different addresses and remained intangible for the FBI for 17 years, led to his identification and arrest.

It should not be forgotten that often the media themselves are the targets of the terrorists. The attacks on the media can help draw attention or influence the way they will report. Several American editorial boards received letters with anthrax dust; Islamic militants from Pakistan, connected with Al Qaida enticed a Wallstreet Journal reporter, Daniel Pearl on an interview and then kidnapped and killed him. Intelligence reports released in America tell that Al Qaida reconnoitered the headquarters of Radio Free Europe in Prague, in charge of the propaganda for the Eastern European countries, seriously considering the possibility to attack it. A few decades earlier, the terrorists in Beirut were killing and kidnaping foreign reporters that they considered hostile. The AP reporter Terry Anderson spent almost seven years as a hostage in Lebanon, and the Basque separatist organisation ETA killed the Spanish newspaper editor, because the newspaper published an antiterrorist manifest.

It is obvious that some countries try to control the media reports on terrorism. In the eighties Britain banned broadcasting statements of members of terrorist organizations and their sympathizers, embracing the demand of the then Prime Minister Margaret Thatcher. She claimed that the fastest way to suffocate terrorism is *interruption of the oxygen flow, or publicity*. The states that do not regulate the ways the media report about terrorism demand from them voluntary restraint from covering that kind of events, quoting as a reason jeopardizing the national security or preventing the terrorists to present their political views. After the attacks in America on September 11th, 2001 President Bush's Administration demanded from the national TV networks not to broadcast video-recordings from Osama bin Laden because they might have had encrypted messages with instructions for future attacks. Other American officials talked about the reportings on the weak spots of the US territory defense that may help the terrorists to plan their future attacks (Milašinović, Jevtović & Milošević, 2011).

The terrorists also adapt their own methods and messages in accordance with the changing media. A hijack of a passenger plane became a terrorist practice only after the first communication satellite appeared that enabled transmission of the images in the whole world. That way the hijacking could be viewed as a direct broadcast from the event. The Al Qaida strategy not to take the responsibility for the attacks it executes, unlike the previous terrorist organisations, leads to a bigger uncertainty in the attacked country and to greater representation in the media. The increasing number of satellites, global networks, and the increasing opportunities through the Internet enabled the terrorists to make their own videos, like those with the murder of the already mentioned Daniel Pearl, or foreigners that work for American companies in Iraq or Saudi Arabia. Those videos could have been seen even on CNN. British BBC decided not to broadcast them. That is how the terrorists learned to use the Internet and create their own propaganda production, and also to secretly communicate, plan the attacks, promote themselves or collect money for their organization. The flow of information on the network is hard to predict or control. For now it is still impossible to get to the whole targeted audience at the same time, but it is possible if the spectacular terrorist attack is broadcast on the television. Still, the rumors that are spread on the Internet are often transferred in other media.

Therefore, we have found that the media play a key role when the consequences of some disasters incurred by terrorist attacks are in question. Media provide the necessary information, give announcements and instructions which refer to the services that are supposed to help the victims and their families. The media can also represent a source of hope for directly and indirectly vulnerable. Yet, in most cases, watching a television programme regarding any kind of disaster, especially one caused by terrorism, has a negative effect. Although this field was little investigated so far, or the investigations remained out of reach for the broader audience, here are some symptoms you should consider should you continue watching a television programme on a certain station: if you feel anxious, if you cannot stop looking at the screen even if you want to do that or if you have trouble sleeping after watching that programme. It is just the advice that was sent to many Americans after the terrorist attacks on New York and Washington. According to the surveys of DeFleur and Dennis, released in 2002, the American family on average watched TV programmes for over seven hours a day. Unfortunately, most of the news on television are bad, so gloomy moods and increasingly frequent adolescent suicides represent a pale reflection of the media influences.

Essentially, the question is: what role can the media play in general in anticipating the future terrorist attacks? Probably none. Each of today's televisions would love if just their camera is the one that broadcasts the Armagedon live. The one thing they can do

is to transmit the opinions of those more responsible and in that way inform the less responsible, or at least be able to oppose them.

At the very end it is useful to remind again that mass media as such are neither good nor evil. They just represent a technical tool in the hands of people that have their goals, interests and values. The problem is that the interests, goals and values of the masters of global and national media have few mutual points with the universal human values and goals.

## References

1. Alexander, B. J. (1999). *Future War*. New York : Thomas Dunne Kooks.
2. Fluri, P. & Hadžić, M. (Eds.). (2004). *Sourcebook on Security Sector Reform: collection of papers*.
3. Geneva : Centre for the Democratic Control of Armed Forces; Belgrade : Centre for Civil-Military Relations.
4. Matevski, Z. (2000). *Masmediumite i nastavata*, Skopje: Zduženie na socioložite na RM.
5. Matic, J. (2003, January 24/25). *Media as a tool for the public accountability of the military: experiences from Serbia*. Belgrade: Media Researcher Centre for Civil-Military Relations. Retrieved April 10, 2011, from <http://www.medienhilfe.ch>
6. Milašinović, S., & Jevtović, Z., & Milošević, G. (2011). *Promena terorističkih doktrina u procesima medijske globalizacije*. Zbornik radova sa Međunarodne naučnostručne konferencije Suprotstavljenje terorizmu : međunarodni standardi i pravna regulativa, Kozara, 29-30. marta 2011. godine. (pp. 383-399). Banja Luka: Visoka škola unutrašnjih poslova
7. Milašinović, S., & Kešetović, Ž. (2010). *The Power and Impotence of Crisis Management in Facing Modern Crises*. *Megatrend Review: the international review of applied economics*, 7 (2), 275-293.
8. Milašinović, S., & Kešetović, Ž. (2008). *Društveni konflikti i medijska konstrukcija*. *Kultura polisa*, 5 (8-9/10), 517-547.
9. Negrine, Ralph M. (1996). *Politics and the mass media in Britain*. London: Routledge.
10. Raboy, M., & Dagenais, B. (Eds.). (1996). *Media, crisis and democracy: Mass communication and the disruption of social order*. London : Sage.



# UTICAJ REGIONALNE SARADNJE POLICIJSKIH PREGOVARAČA NA UNAPREĐENJE BEZBEDNOSTI I SUZBIJANJE KRIMINALA

Željko Mojsilović, MA  
Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd  
Nevena Gavrić  
Fakultet bezbednosti, Beograd

**Apstrakt:** Osnivanje policijskih pregovaračkih timova u svetu vezuje se za terorističke incidente i talačke situacije koje su se događale sredinom 70-tih godina XX veka. Policije zemalja koje su imale problema sa terorizmom, pored specijalnih jedinica, počele su da obučavaju i policijske pregovarače za vođenje pregovora u kriznim situacijama. Transnacionalne pretnje organizovanog kriminala, usmerene ka našem i drugim društvima, zahtevaju adekvatne odgovore i adekvatnu strategiju, koja po pravilu, nije dovoljna da samostalno odgovori na izazove ove pojave koja prelazi više granica i uključuje saradnju više država. Kako terorizam i organizovani kriminal ne poznaju nacionalne granice, tako se vremenom razvijala saradnja policijskih službi različitih zemalja, a samim tim i saradnja policijskih pregovaračkih timova. Formiranje pregovaračkih timova u našem regionu kasni za ostatkom sveta, pa je tako sa tom praksom prva započela Slovenija 1998. godine, Srbija i Hrvatska su formirale pregovaračke timove 2004. godine, Makedonija 2006., dok su u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori obučavani policijski pregovarači, ali još uvek nisu formirani pregovarački timovi. Poslednjih godina se intezivirala saradnja policijskih pregovarača u regionu, kako u procesu obučavanja, razmene iskustva i postupaka policijskih pregovarača, tako i razmene informacija i saradnje pregovarača čiji je prvenstveni zadatak suzbijanje prekograničnog kriminala u regionu.

**Ključne reči :** pregovaranje, policijski pregovarači, krizne situacije, regionalna saradnja, kriminal.

## Uvod

Krivična dela, čija je glavna karakteristika pokušaj ostvarivanja određenih kriminalnih ciljeva protivpravnim lišavanjem slobode ljudi uz pretnju ugrožavanja njihovog zdravlja i života, spadaju u red onih koja u najvećoj meri dovode do uznemirenja javnosti i potencijalno do dubljih društvenih kriza. Moguća ekspanzija talačkih situacija i otmica s obzirom na politička, ekonomska i socijalna kretanja u zemlji i okruženju, zahteva otklanjanje uočenih propusta u dosadašnjem radu i metodološko i tehničko unapređenje. Jedan od metoda za upravljanje i rešavanje kriznih i konfliktnih situacija je pregovaranje. Pregovaranje se definiše kao *proces komunikacije između dve ili više osoba ili organizacije čiji je cilj rešavanje konflikata mirnim putem, odnosno bez upotrebe sile*.<sup>1</sup> Oslobođanje talaca je jedan od najopasnijih i najzahtevnijih zadataka službi bezbednosti, pa ga zato obavljaju posebno obučeni timovi ili protivterorističke jedinice. Zbog dugotrajnosti i složenosti pregovaračkog procesa, obavezno je angažovanje obučanih pregovarača ili pregovaračkih timova. Većina službi bezbednosti se ne oslanja

1 Mojsilović Ž.: Terorizam i pregovaranje, CKMP, Beograd, 2009, str. 96



samo na jednog pregovarača, već preferiraju timske koncepte, formirajući pregovaračke timove ili pregovaračke službe. Pregovaračka služba se definiše kao skup odabranih, odgovarajuće obučeni i zvanično priznatih pojedinaca organizovanih u pregovaračke timove, sa precizno određenim ciljevima, zadacima, strukturom i odgovornošću.<sup>2</sup> Postavlja se pitanje da li treba odbaciti pregovore sa pojedinim grupama ili ih uključiti u mirovni proces? Uključivanje može imati bolje dejstvo od odstranjivanja velikog i reprezentativnog dela populacije.<sup>3</sup> Izuzimanje iz pregovora može naterati organizovane kriminalne grupe da povećaju nivo nasilja i okrutnosti ne bi li skrenuli pažnju vlasti na njihov pristup. Od prepoznavanja toga, koje grupe su sklone političkom nasilju u formi terorizma, koje imaju legitimna negodovanja i interese koji mogu voditi uzroku terorizma i povećanju nasilja u državi, zavisni način suprostavljanja i način lakšeg iskorenjivanja. Rezultat ovakve politike će biti potvrđen slabljenjem regrutne baze terorističke grupe i potencijalni teroristi i pripadnici organizovanih kriminalnih grupa će uvideti da nema potrebe da se okupljaju u terorističke i druge organizacije. Ovo bi zatim imalo dvostruku namenu: 1. može obezbediti da teroristi imaju manje članova, i 2. pokazuje koji zahtevi mogu biti rešavani kroz legalne političke organe. To može biti potvrđeno kroz dobijanje informacija o osnovnim interesima i zahtevima kroz pregovore.

Očiglednost ekspanzije kriminalne aktivnosti sa pojedinačne na organizovanu, te sa lokalne i nacionalne na međunarodnu i svetsku, uslovlila je saradnju kriminalističkih službi, najpre na nivou gradova, a potom i među državama. Neophodnost suprotstavljanja napadima na vitalne vrednosti društvene zajednice dovela je do formiranja niza međunarodnih policijskih organizacija, kao i saradnje posebnih policijskih službi u borbi protiv organizovanog kriminala.<sup>4</sup>

## Pregovarači i pregovarački timovi

Pregovarači su stručno osposobljeni pripadnici policije koji su prošli određene obuke o pregovaranju i sposobni su da iznađu najbolje moguće rešenje za rešavanje krizne situacije. Pregovarač pokušava da postigne zadate ciljeve veštinom i taktikom pregovaranja. Razgovorom sa suprotstavljenom stranom prikuplja informacije i unosi svoja saznanja u zajedničku procenu svih angažovanih snaga.

Pregovarački timovi se angažuju u slučajevima otmica, talačkih situacija, ucena, pobuna u zatvorima, barikadiranja, pretnji samoubistvom pretnji oružjem ili eksplozivnim napravama i sličnih kriznih i konfliktnih situacija, odnosno, uvek kada je moguće ostvariti uticaj na ponašanje vinovnika tih situacija. U kriznim i konfliktnim situacijama, u kojima je moguće ostvariti kontakt sa suprostavljenom stranom, pregovaranje može da bude uspešno i da ima prednost u odnosu na druge policijske mere. Pregovaranje u tom smislu označava sprovođenje policijskih ciljeva komunikativnim sredstvima uz primenu naučnih saznanja. Preduslov za to su odgovarajuće obučene snage (Pregovarački tim).<sup>5</sup> Kada se ima u vidu da se pregovaranjem policijski ciljevi ostvaruju uz mnogo "manju cenu", može se smatrati da je ovaj način najpreporučljiviji.<sup>6</sup>

Ciljevi i zadaci pregovaračkog tima u kriznim i konfliktnim situacijama su:

2 Subošić D., Mijović D.: Razvoj pregovaračkih potencijala, časopis Nauka, bezbednost, policija, Beograd, 2008. str.103-120

3 Bjornehed E.: „Negating Negotiation“ Master Thesis, UPIS, 2003, str. 16

4 Videti šire: Žarković M., Kriminalistička taktika, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2010, str. 20 – 28; Uljanov S., Ivanović Z.: Međunarodne policijske organizacije, časopis Strani pravni život 2/10, Beograd, 2010

5 Subošić D., Mijović D.: Razvoj pregovaračkih potencijala, časopis Nauka, bezbednost, policija, Beograd, 2008. str. 103-120

6 Videti šire u: Subošić D.: Oslobođanje talaca, Glosorijum, 2003, str. 97

- da multidisciplinarnim pristupom, koristeći naučne metode potvrđene u praksi, uz minimalno ugrožavanje života i bezbednosti ljudi i imovine, direktnim pregovorima odnosno davanjem predloga nadležnim službama, unapredi metodologiju rasvetljavanja i rešavanja kriznih i konfliktnih situacija;
- da svojim delovanjem pruža podršku operativnim službama policije u efikasnom neutralisanju mogućih posledica konfliktnih situacija, odnosno, lišenju slobode učinilaca krivičnih dela;
- da dobiju na vremenu radi konsolidacije odgovarajućih policijskih snaga, pouzdanijeg planiranja akcija i preduzimanje drugih mera;
- da smanje opasnosti po zdravlje i živote ugroženih učesnika;
- da obezbede dokaze o životu i zdravlju žrtava i stepenu njihove ugroženosti;
- da obezbede pouzdane informacije o namerama i motivaciji vinovnika konfliktnih situacija;
- da navode vinovnike konfliktnih situacija da odustanu od daljeg činjenja odnosno oslobode taoce i poštede žrtve;
- da uspostave, održavaju i snimaju kontakte sa vinovnicima kriznih i konfliktnih situacija;
- da kontrolišu protok vremena odugovlačenjem pregovora;
- da stvore atmosferu pogodnu za pregovaranje, sa akcentom na poverenje i obostrano prihvatanje;
- da prikupljaju informacije o stanju talaca, situacionim uslovima, broju, motivima, emocionalnom stanju i ličnosti vinovnika;
- da sistematski analiziraju izjave vinovnika i žrtava kao i svih drugih prikupljenih informacija;
- da savetuju nadležnog rukovodioca akcije o taktičkim pitanjima, s obzirom na predviđene reakcije vinovnika, žrtava i drugih umešanih lica;
- da se za vreme, kao i nakon talačke situacije vrši operativna i briga o žrtvama, njihovim porodicama i ostalim pogođenim licima;
- da u slučaju potrebe koordiniraju rad sa svim angažovanim službama, kao i drugim licima koja mogu biti uključena u rešavanje krizne i konfliktnih situacija.

Pregovarački timovi mogu raditi u sadejstvu sa timovima za oslobađanje talaca oružanom intervencijom, a često su i deo protiterorističkih jedinica. Prednost tima u odnosu na pregovarača pojedinca ispoljava se na više načina: prenos informacija je sigurniji i pouzdaniji, razumevanje situacije je detaljnije i potpunije, ostvareni kontakt je dublji i intenzivniji, veći je kapacitet pamćenja i obrade prikupljenih i plasiranih informacija, sveobuhvatnije i sigurnije napredovanje ka razrešenju problema, moguća je zamena pregovarača itd. Prednosti se odnose i na veću izdržljivost, sveobuhvatnije sagledavanje problema i činjenica u vezi sa tim, a posebno je značajno to što tim motiviše pojedinca pregovarača da istraje tokom kriznih trenutaka, kada bi najradije odustao od daljeg rada. Takođe, bitno je da tim sačinjavaju ljudi sa dužim iskustvom u službi, koji znaju protokole određenih situacija, a znaju i potrebe i način reagovanja timova za intervenciju. Članovi tima bi trebalo da budu različitog iskustva, karakternog i mentalnog sklopa kako bi, u zavisnosti od konkretne situacije, mogli da reše bilo koji problem koji se pred njih postavi.

Pregovarački tim čini pet do šest članova. To su obično: vođa pregovaračkog tima, prvi pregovarač, drugi pregovarač, dokumentalista, psiholog i stručnjak za tehničku

podršku.<sup>7</sup> Svaki od članova pregovaračkog tima poseduje specifična znanja i ima specifične zadatke u konkretnoj situaciji. U okviru pregovaračkog tima postoji razrađeni sistem organizacije rada u kome svaki član zna svoju ulogu i zadatke i po dolasku na lice mesta pristupa izvršavanju svog dela posla. Treba imati u vidu da su zahtevi povezani s pretnjama i ultimatumima tj. rokovima za ostvarenje pretnji ukoliko im se ne izađe u susret. Zbog toga je veoma važno znati o čemu se može, a o čemu ne može pregovarati sa otmičarima i kriminalcima.<sup>8</sup>

Neophodno je da se članovi pregovaračkog tima poznaju toliko dobro da mogu bez razgovora znati kako će svaki član pojedinačno reagovati u konkretnoj situaciji, kao i da su uvežbali mehanizam za brzo prikupljanje podataka i upoznavanje sa karakteristikama otmičara, ne bi li na vreme predvideli njihove reakcije.

## **Razvoj pregovaračkih potencijala u regionu Zapadnog Balkana**

Formiranje pregovaračkih timova u našem regionu kasni za ostatkom sveta, pa je tako sa tom praksom prva započela Slovenija 1998. godine, Srbija i Hrvatska su formirale pregovaračke timove 2004. godine, Makedonija 2006., dok su u Bosni i Hercegovini i Crnoj Gori obučavani policijski pregovarači, ali još uvek nisu formirani pregovarački timovi.

*Slovenija* je 1998. godine oformila prvi pregovarački tim za krizne situacije u regionu i prva prihvatila praksu koje su zapadne zemlje uvele još dvadesetak godina ranije. Iako nije bilo puno potreba za angažovanjima policijskih pregovarača u to vreme u Sloveniji, obučavanje je nastavljeno u saradnji sa policijama Austrije, SAD i dr. Delovanje policijskih pregovarača definisano "Pravilnikom o radu policijskih pregovaračkih grupa".<sup>9</sup> Ovim pravilnikom se regulišu sastav, organizacija, odgovornost, izbor kadrova, dužnosti, aktiviranje, zadaci, izveštavanje i obuka policijskih pregovarača, kao i materijalno-tehnička sredstva i oprema. Policijski pregovarači u Sloveniji se uključuju u rešavanje bezbednosnih situacija otmica, držanja talaca, okupacije objekata i sličnih bezbednosnih situacija u kojima izvršilac ili izvršioc i svojim delovanjem ugrožavaju sopstvenu bezbednost, bezbednost drugih osoba ili imovine, a izvršenje pretnje zavisi od njihovih ciljeva (krizne situacije). Policijski pregovarači u Sloveniji su policajci ili kriminalistički inspektori koji su uspešno završili edukaciju za policijske pregovarače. Policijski pregovarači u Sloveniji su podeljeni u tri pregovaračke grupe:

- Pregovaračka grupa 1 – za područje PU Kopar, Nova Gorica i Postojna;
- Pregovaračka grupa 2 – za područje PU Kranj, Krško, Ljubljana i Novo mesto;
- Pregovaračka grupa 3 – za područje PU Celje, Maribor, Murska Sobota i Sloven Gradec;

Policijski pregovarači mogu, bez obzira na oblast njihove pregovaračke grupe, izvršavati zadatke na celoj teritoriji Slovenije. Svi članovi pregovaračkih grupa, osim tehničara i psihologa, mogu delovati u različitim ulogama. Članove pregovaračkih grupa na predlog Direktora Uprave kriminalističke policije imenuje Generalni direktor policije.

*Srbija* - Kao nosilac pregovaračkog načina rešavanja kriznih situacija u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srbije, tokom 2004. godine, formiran je Pregovarački

7 Mojsilović Ž.: Pregovaranje u toku protivterorističke operacije oslobađanja talaca, Specijalistički rad, Fakultet civilne odbrane, Beograd, 2005, str. 46

8 Videti šire u: Ferrara, R. E.: Using Goal – Directed Behavior Modifisation in Conglict Resolution, Journal of Police Crisis Negotiations, God. 4(2), 2004, <http://www.haworthpress.com/web/JPCN>, 10.1.2005.

9 Pravila o delu policijskih pogajalskih skupin, MVZ R. Slovenije, 2008

tim (PTM). Predviđeno je da se navedena organizaciona jedinica policije angažuje u slučajevima otmica, talačkih situacija, teških oblika ucena, pobuna u zatvorima, zasedanja objekata, uličnih demonstracija, pretnji samoubistvom i ubistvom, pretnji policiji ili trećim licima oružjem ili eksplozivnim napravama prilikom pripreme i realizacije policijskih mera, pružanja otpora policijskim merama i slično, kada je moguće ostvariti uticaj na ponašanje vinovnika konfliktnih situacija, s ciljem njihovog odustajanja od protivpravnog ponašanja.<sup>10</sup> Nastojanje policije da, tamo gde je to moguće, konflikt najpre pokuša da reši pregovaranjem pa tek onda, ako takav pokušaj ne uspe, upotrebom sredstava policijske prinude, zasnovano je na principima efikasnosti i humanosti. U preko osamdeset posto slučajeva pregovaranje dovodi do nenasilnog i bezbednog razrešenja problema u skladu sa zahtevima policije zbog čega je, u početnim fazama rešavanja problema, u praksi pojedinih policija već dobilo prednost u odnosu na druge policijske metode. Obezbeđuje maksimalno moguću zaštitu života, zdravlja i imovine svih aktera konflikta: od policajaca preko žrtava, pa do učinilaca. Organizovano se suprotstavljajući rastućim izazovima po bezbednost građana i institucija, MUP Republike Srbije sistematično i temeljno ustanovljava koncept pregovaranja u svojoj praksi polazeći od sagledanih potreba, učeći se na dokazanim inostranim iskustvima uz nužno uvažavanje lokalnih specifičnosti.<sup>11</sup>

Pregovarački tim je formiran kao povremena policijska jedinica, jer se formira okupljanjem ljudstva, koje je uslovno rečeno - stalnog sastava. Zadaci pojedinih pripadnika PTM izvršavaju se prioritarno u odnosu na poslove i zadatke njihovog stalnog radnog mesta. To znači da ne postoje stalno angažovani pregovarači, već se ovlašćena službena lica sa drugih radnih mesta angažuju na poslovima pregovarača po potrebi.

PTM na međunarodnom planu saraduje sa ekspertima i pregovaračkim timovima drugih država (Velika Britanija, Francuska, Nemačka, SAD, Slovenija, Hrvatska, Makedonija, ...) kao i međunarodnim organizacijama i predstavnicima drugih država u našoj zemlji (OEBS, EUROPOL, fondacija Hans-Zajdel, policijski predstavnici u ambasadama u našoj zemlji, ...). Saradnja se odvija kroz obuke, razmene eksperata i iskustava.

PTM je u toku prethodnih godina angažovan više puta na rešavanju kriznih situacija sa taocima, barikadiranja, pretnje eksplozivnim napravama, ugrožavanja bezbednosti i pobuna u zatvorima. Angažovanjem Pregovaračkog tima u ovim situacijama spašeno je više života građana, policajaca i izvršilaca.

Za 6 godina postojanja PTM je angažovan ukupno 86 puta i to: 2005. – 5, 2006. – 7, 2007. – 15, 2008. – 12, 2009. – 26, 2010 – 21 (grafikon 1).

Što se tiče tipa incidenta u kome su pregovarači u Srbiji angaživani to su: Talačka situacija – 14 puta, pokušaji samoubistva – 51, barikadiranja – 11, pretnje oružjem – 3, pretnja eksplozivnom napravom – 3, otmice – 3 i pobune u zatvorima – 1 (grafikon 2).

*Hrvatska* od 2004. god. obučava pregovarače uz pomoć instruktora iz Berlina (obuka kontinuirano trajala do 2008. god.). U toku 2005. u okviru Komande specijalne policije MUP-a Hrvatske formirano je radno mesto Policijskog pregovarača, odnosno koordinatora policijskih pregovarača koji su stacionirani u specijalnim jedinicama MUP-a Hrvatske. Ubrzo nakon toga u 2005. god. sledi formiranje pregovaračkih timova u ATJ Lučko, SJP Rijeka, SJP Split, SJP Zagreb i SJP Osijek. U više navrata sprovedena je obuka pregovarača od strane instruktora iz FBI. Kontinuirana je saradnja sa pregovaračima iz: Slovenije, Austrije, BiH i Srbije. Obuka za kandidate za pregovarače je: Početna obuka

<sup>10</sup> Uputstvo o radu pregovaračkog tima Ministarstva unutrašnjih poslova. MUP Republike Srbije, 2005

<sup>11</sup> Mijović D.: Pregovaranje u službi Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, časopis Bezbednost, Beograd, 2006, str. 4

u trajanju dve nedelje, napredna obuka (stažiranje u grupi). Za pregovaračke timove - uigravanje najmanje jednom mesečno, uigravanje timova u zajedničkom radu dva puta godišnje u trajanju 3-5 dana, zajedničke vežbe svih timova iz svojih centara dva puta godišnje i međunarodna saradnja.

Što se tiče statistike vezano za rad pregovaračkih timova od osnivanja 2004. do kraja 2010. imali su 61 intervenciju, i to: Talačkih situacija - 14, pretnji samoubistvom dovođenjem u opasnost života i imovine opšte opasnom radnjom ili sredstvom - 16, pokušaja samoubistva - 12, pretnji samoubistvom u traženju svojih prava, barikadiranja - 9, lišenja slobode izvršioca dvostrukog ubistva - 3, lišenje slobode izvršioca ubistva i pokušaja ubistva - 4, lišenja slobode počinioca KD pokušaj ubistva policajca - 3.<sup>12</sup>

*Makedonija* – U Makedoniji je pregovarački tim organizovan u okviru specijalne jedinice policije "Tigrovi". S obzirom da je u obuci pregovarača u Makedoniji najveći uticaj imala Francuska specijalna jedinica policije RAID, od njih je preuzet i sistem organizacije pregovarača (4-5 obučenih pregovarača kao grupa specijale jedinice policije). Ova pregovaračka grupa je zadužena za rešavanje kriznih situacije pregovorima na celoj teritoriji Makedonije. Njihov rad je regulisan upustvom o radu pregovaračkog tima.<sup>13</sup>

*BiH i Crna Gora* – Ove dve države su slale svoje pripadnike policije na obuke za policijske pregovarače u više navrata, a učesnici su i pojedinih pregovaračkih seminara u regionu. Međutim, osim pokušaja osnivanja pregovaračkih timova u Federalnom MUP-u BiH i pokušaja donošenja regulative za rad pregovarača (koja još nije usvojena), zvaničnog formiranja pregovaračkih timova za krizne situacije još uvek nije bilo.

## Oblici saradnje policijskih pregovarača

Poslednjih godina se intezivirala saradnja policijskih pregovarača u regionu, kako u procesu obučavanja, razmene iskustva i postupaka policijskih pregovarača, tako i razmene informacija i saradnje pregovarača čiji je prvenstveni zadatak suzbijanje prekograničnog kriminala u regionu.

*Međunarodne konferencije za pregovore u situacijama sa taocima* - Kako terorizam i organizovani kriminal ne poznaju granice država i kontinenata, tako su i pregovaračke službe policija evropskih zemalja održale nekoliko zajedničkih konferencije o saradnji i standardizovanju metodologija rada pregovaračkih službi u rešavanju međunarodnih incidenata sa taocima, naročito ukoliko imaju prekograničnu dimenziju.

Prva evropska Konferencije za pregovore u situacijama sa taocima održana je u Arnhemu, Holandija, novembra meseca 1998. godine. Na konferenciji je dogovoreno da se oformi radna grupa koja će ispitati najbolje postupke po pitanju incidenata u kojima su angažovani policijski pregovarači, naročito u slučajevima međunarodnih incidenata. Članovi ove radne grupe bili su iz Holandije, Belgije, Nemačke i Velike Britanije, a prvi sastanak radne grupe je održan u Ajndhovenu od 8. do 11. novembra 1999. godine. U zaključcima ovaj dokument sadrži predloge i preporuke za razmatranje u cilju standardizovanja metodologija i poboljšanja sposobnosti borbe protiv međunarodnih incidenata sa taocima sa prekograničnom dimenzijom. Utvrđeni ciljevi su: spasavanje života, odbijanje ustupaka, podržavanje pravnih normi.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> <http://www.mup.hr/10.aspx> 19.01.2011. godine.

<sup>13</sup> Priručnik za pregovori, Edinica za specijalni zadaći, MUP Makedonije, 2007

<sup>14</sup> Mojsilović Ž.: Pregovaranje u toku protivterorističke operacije oslobađanja talaca, Specijalistički rad, Fakultet civilne odbrane, Beograd, 2005, str. 46



Za svrhu ovog dokumenta definicija uzimanja talaca – intervencije u kriznim situacijama obuhvata tri široke kategorije incidenata koji se često međusobno prepliću:

- kada je poznata lokacija na kojoj se nalaze taoci,
- kada nije poznata lokacija na kojoj se nalaze taoci – otmice lica,
- samoubilačke intervencije ili barikadiranje lica.
- Ključni ciljevi su:
  - Podržavanje pravnih normi dok se traže mogućnosti za mirno rešavanje situacije.
  - Spašavanje ljudskih života (talaca, javnosti, policije, otmičara).
  - Odbijanje ustupaka kako bi se obeshrabrila slična krivična dela.
  - Osiguranje da se zemlja domaćin pridržava svojih odgovornosti.
  - Osiguranje da u slučaju prelaska granice sve zainteresovane strane budu uključene u akciju tako da razmenjene poruke mogu da stignu do: učinilaca, porodica žrtava, medija.
  - Razmatrala se i koordinacija i komandovanje prilikom delovanja u ovim situacijama. Doneti su i sledeći zaključci: Prekograničnim incidentom komanduje i kontroliše ga odgovarajuća policijsko-kriminalistička služba, kompetentni organ zemlje domaćina. Imajući u vidu međunarodno – nacionalno zakonodavstvo, procedure i protokole, zemlja domaćin mora da obezbedi brzu komunikaciju između svih partnera u cilju koordiniranja zauzetih stavova, strategija i taktika.
- Što se tiče operativne saradnje zaključeno je sledeće:
  - U slučaju da incident pređe nacionalnu granicu, agencije na čijoj teritoriji je nastupio incident treba da zadrže operativnu kontrolu sve dok zemlja na čiju se teritoriju incident preselio ne bude u mogućnosti da izvrši efikasno preuzimanje.
  - Nakon toga, operativni primat ostaje kod zemlje domaćina, a uporedo se formira multinacionalna grupa za koordinaciju delovanja u čiji sastav moraju ući i pregovarači.
  - Uz već postojeće sporazume o oficirima za vezu, mora se organizovati razmena – angažovanje pregovarača iz zemalja umešanih u prekogranični incident.
  - Pregovore sa učiniocima vršiti preko jednog pregovaračkog tima kako bi se izbegla konfuzija.
  - Razraditi i sprovesti kompatibilan komunikacioni sistem i proceduru.
  - Jasno definisati odgovorne u svakoj zainteresovanoj zemlji koji su zaduženi za razmenu informacija kako bi resursi na vreme mogli biti mobilisani.
  - Pregovore voditi u okviru međunarodno prihvaćenih principa:
    - blokada, izolacija, evakuacija i pregovaranje;
    - pitanja o kojima se može pregovarati – hrana, bezalkoholna pića, lekovi, prva pomoć, komunikaciona oprema;
    - pitanja o kojima se ne može pregovarati (osim ako nije reč o taktici odugovlačenja) – prevoz, gorivo, otkup, alkohol, droge, razmena talaca, ulazak medicinskog osoblja u skrovište; pribavljanje dokaza o tome da li su taoci živi ili mrtvi; kontrolisana upotreba prevodilaca i posrednika.

Kod prikupljanja informacija i procena potrebno je koristiti sve raspoložive izvore informacija. Osigurati da sve informacije budu dostupne pregovaračkim timovima iz svih zainteresovanih zemalja. Kada neka nacionalna - međunarodna agencija poseduje obavешtajne informacije koje mogu biti relevantne za incident, a koji ne ugrožavaju bezbednost i nacionalne zakone, te bi informacije trebalo proslediti pregovaračkom timu. Procene rizika i pretnje treba izraditi kako u toku, tako i nakon okončanja incidenta.



U prekograničnim incidentima izuzetno je bitno da se sa medijima održava blizak i korektan odnos. Svi partneri treba da imaju jasnu i preciznu medijsku strategiju. Izjave za štampu treba da priprema zemlja koja ima primat, kako bi se izbegla konfuzija u koordinaciji. Izjave za štampu ne treba davati pre konsultacija sa pregovaračima. Porodicama ili organizacijama treba pružiti pomoć po pitanju ophođenja sa medijima.

Prva izjava za štampu treba da bude kratka i da sadrži samo poznate činjenice i nikakva nagađanja. Nikako ne treba govoriti o sadržaju, napretku ili operativnim taktikama. Oficiri koji imaju komandnu ulogu ne treba da učestvuju na pres konferencijama. Medije treba efikasno usmeravati i ne dozvoliti im da ugroze operaciju.

U nekim zemljama je osnovan Savetodavni tim, koji je posvećen pružanju koordinacijske podrške službama za sprovođenje zakona koji su uključeni u istragu ili rešavanje dela otmica, uzimanja talaca i iznuda, gde je ljudski život ugrožen. U pokušaju da se poboljša situacija na tom polju povećan je broj savetodavnih timova u Evropskoj uniji, a 2005. godine pokrenuta je inicijativa, koja je i osnovana pod nazivom Evropska mreža savetodavnih timova (EuNAT).<sup>15</sup> Glavni cilj inicijative je da se obezbedi mehanizam za hitnu međunarodnu saradnju u slučajevima prekograničnih otmica, uzimanja talaca, iznuda u kojima je ljudski život ugrožen.

Osnivanje EuNET-a počelo je prvim neformalnim sastankom savetodavnog/kriznog menadžmenta 2004. godine. Sa finansijskom podrškom od Programa Evropske komisije u periodu od 2005. do 2007. godine, održane su tri EuNET konferencije i pet sastanaka Strategijskog odbora EuNET-a (glavno telo koje donosi odluke u EuNET-u) sa članicama osnivačima (Belgija, Nemačka, Holandija, Velika Britanija, Švajcarska, i kao stalni posmatrač EUROPOL). Tokom 2007. godine EuNET je osnovan kao ključna grupa za međunarodnu koordinaciju u istraživanju situacija koje ugrožavaju ljudske živote. Jedan od ključnih ciljeva je podrška svakoj zemlji članici, podstičući je na najviši mogući nivo profesionalizma kroz poboljšanje međusobne saradnje i pomoći u slučajevima otmica, uzimanja talaca i iznuda.

Osim ove namere EuNET se obavezao da utiče na izgrađivanje dobru vezu između kriminalističkih policajaca iz različitih zemalja koji rade na ovim specifičnim poljima kriminala.

Kada je V. Britanija preuzela predsedavajuću ulogu od Nemačke 2009. godine odlučila je da reorganizuje strukturu EuNET-a i kao rezultat dobila je sledeće regione:

- V. Britanija i Irska,
- Zemlje Beneluksa (Belgija, Holandija, Luksemburg),
- Nemačka, Švajcarska, Austrija, Lihenštajn, Poljska, Češka, Slovačka, Litvanija, Letonija, Estonija,
- Skandinavski region (Švedska, Norveška, Danska, Island, Finska),
- Mediteranski region (Španija, Portugal, Italija, Grčka, Malta i Kipar).
- Centralno-istočno evropski region je osnovan za Hrvatsku, Bugarsku, Makedoniju, Rumuniju, Srbiju, Sloveniju i Mađarsku.

U svakom regionu je imenovana jedna zemlja sa zadatkom da obezbedu protok informacija i saraduje između Strategijskog biroa i zemalja u regionu. U slučaju Skandinavskog regiona to je Švedska, u Mediteranskom regionu je Španija, i u slučaju Centralno-istočno evropskog regiona to je Mađarska. Imenovane zemlje su postale članice Strategijskog biroa i one prisustvuju dva puta godišnje na sastancima Strategijskog biroa.

15 Više o ovome na: <http://police-eu2010.be/mu-eu2010/en/international-police-cooperation/eunat/>

Ovakav način organizacije je posebno značajan u slučajevima otmica i iznuda kada učinioci počinu zločin u jednoj državi, zadrže svoje žrtve u drugoj, a proces za dobijanje otkupnine pokreću iz treće države.<sup>16</sup>

## **Saradnja policijskih pregovarača u regionu Zapadnog Balkana**

Prve zajedničke obuke policijskih pregovarača u regionu započele su 2004. godine, Kursom za policijske pregovarače koji su izvodili instruktori FBI u centru za obuku policije u Vanbaldonu u Hrvatskoj. Na ovoj obuci su učestvovali policijski službenici iz država bivše SFRJ, od kojih je većina imala prve dodire sa strategijom i taktikom policijskog pregovaranja.

Tokom 2006. godine, u Vrnjačkoj Banji je održan prvi seminar policijskih pregovarača iz regiona koji je održan u Srbiji. Seminar je trajao tri dana i učestvovalo je oko 40 policajaca iz 6 država regiona. Na seminaru su razmenjivana iskustva iz prakse kojih je u to vreme već bilo u svim državama koje su imale osnovane pregovaračke timove. Od 2008. godine, MUP Srbije dva puta godišnje organizuje i Osnovnu obuku za policijske pregovarače u trajanju od dve nedelje, koju je pored pregovarača iz Srbije (preko 50 obučenih policijskih službenika) pohađalo i nekoliko pregovarača iz Slovenije i Hrvatske, a ove godine se očekuju i učešće predstavnika iz MUP-a Republike Srpske.

Svskog septembra policija Slovenije organizuje godišnji seminar policijskih pregovarača na kojem, pored pregovarača iz MUP-a Slovenije, učestvuju i pregovarači iz Srbije, Hrvatske, BiH, Austrije. Na ovim seminarima se pored razmene iskustva i prezentacije zanimljivih slučajeva iz prakse različitih država, izvodi i zajednička vežba – postupanje policije u slučajevima držanja talaca.

U Hrvatskoj će u toku 2011. godine biti održan seminar policijskih pregovarača po uzoru na slične seminare iz regiona, na kome će učestvovati i pregovarači iz Slovenije i Srbije. Ovo će biti još jedna prilika za razmenu iskustva i uigravanje pregovaračkih timova u reagovanju u kriznim situacijama.

Policijski pregovarači u zemljama regiona uglavnom su policijski službenici kriminalističke policije ili specijalnih jedinica, pa se, pored saradnje u pogledu rešavanja kriznih i konfliktnih situacija, saradnja obavlja i u drugim oblastima policijskog rada. S obzirom da su susreti pregovarača poslednjih godina dosta češći, njihova saradnja se nakon skupova i seminara nastavlja međusobnom komunikacijom i unapređenjem saradnje u oblastima za koje su zaduženi (borba protiv terorizma, organizovanog kriminala, trgovine ljudima, narkoticima i sl.).

## **Uticaj regionalne saradnje policijskih pregovarača na unapređenje bezbednosti i suzbijanje kriminala**

Regionalna saradnja policijskih pregovarača intezivirala se u poslednjih 5-6 godina od kada je većina policija zemalja iz regiona počela da obučava i formira policijske pregovaračke timove. Redovni sastanci i razmena iskustva policijskih pregovarača, pored postupaka i načina reagovanja u kriznim situacijama, dotiču i teme unapređenja

<sup>16</sup> Tokom 2003. godine u Skoplju je otet biznismen Sali Mitat. Otmičari su bili državljani Makedonije i Srbije. Otetog su držali u Makedoniji, komunikacija sa rodbinom je bila iz Bugarske, a primopredaja novca u Srbiji. Zajedničkom akcijom policije Srbije, Bugarske i Makedonije slučaj je uspešno rešen i svi počinioци uhapšeni.

bezbednosti i suzbijanja kriminala. Stoga je uticaj regionalne saradnje policijskih pregovarača na unapređenje bezbednosti i suzbijanje kriminala višestruk:

- Učešćem policijskih službenika jedne države na obuci za policijske pregovarače u drugoj državi unapređuje se sistem obuke i iskustva koja dobijaju polaznici kurseva (najčešće kroz saznanja o pojavama i događajima sa kojima su se susretale njihove kolege), kao i načina rešavanja problema na koje su prilikom angažovanja nailazili;
- Na redovnim sastancima i seminarima prezentuju se iskustva i događaji iz prethodne godine i način na koji su policijske službe reagovala, što dovodi do unapređenja stepena obučenosti i spremnosti za reagovanje u sličnim situacijama u matičnoj državi;
- Kroz zajedničke vežbe pregovarača iz više zemalja usaglašavaju se protokoli i načini postupanja koji su značajni kada jedna krizna situacija prelazi iz jedne u drugu državu i kada njeno rešavanje treba da preuzme policija države u koju se situacija prenela (kada su protokoli postupanja usaglašeni moguće je formirati i međunarodnu pregovaračku grupu za rešavanje određenog problema).
- Neki od članova pregovaračkih timova su i pripadnici specijalnih jedinica policija iz regiona. Učešće na seminarima policijskih pregovarača doprinelo je i razvoju saradnje specijalnih jedinica kroz dogovore za izvođenje zajedničkih obuka i vežbi u kojima se usaglašavaju procedure delovanja specijalnih jedinica i saradnja istih tih jedinica sa pregovaračima. Kroz učešće u zajedničkim obukama i vežbama pripadnici specijalnih jedinica policije su dovoljno upoznali svoje kolege iz regiona i usaglasili procedure delovanja da su spremni da im u svakom trenutku da pruže pomoć i podršku prilikom eventualnih velikih kriza (terorističkih) koje snage jedne države ne mogu da reše.
- Okosnicu i najveći broj policijskih pregovarača iz regiona čine pripadnici kriminalističke policije, najčešće nadležni za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma. Kroz seminare i skupove policijskih pregovarača ovi pripadnici policije razmenjuju i informacije i iskustva koja se tiču suprotstavljanja organizovanom kriminalu i terorizmu, što direktno utiče na razvoj saradnje celokupnih policijskih službi u regionu i unapređenje rada na najvećim slučajevima protiv organizovanog kriminala koji prelaze nacionalne granice.

## Zaključak

Princip antikriminalne solidarnosti polazi od zajedničkih interesa i ciljeva učesnika međunarodnih policijskih odnosa. Univerzalni zajednički cilj država je obezbeđenje i održavanje javnog poretka, reda i mira u borbi protiv kriminala. U članu 2 Statuta Interpola precizira se da je cilj "najšire uzajamno pomaganje svih službi kriminalističke policije".<sup>17</sup> Saznanja o opasnostima i posledicama prisustva kriminala, učvrstili su kod država stav o potrebi saradnje u borbi za spečavanje ovog zla.

Međunarodna saradnja na strateškom nivou MUP Srbije odvija se, pre svega, na osnovu potpisanih međunarodnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma. Na operativnom nivou, saradnja se najviše odvija preko Odeljenja međunarodne policijske saradnje, a konkretne istrage npr. organizovanog kriminala odvijaju se preko Službe za borbu protiv organizovanog kriminala (SBPOK). Prekogračna saradnja se odvija na nivou Uprave granične policije sa susednim državama na osnovu potpisanih

17 Statut Interpola (osnovni tekst), Beograd, SSUP, 1956.

sporazuma, kao i primera dobre prakse EU. Kao vid saradnje u borbi protiv terorizma je saradnja specijalnih jedinica MUP Srbije sa drugim jedinicama kroz zajedničke treninge, naročito sa srodnim jedinicama Francuske, zemalja regiona Jugoistočne Evrope, Ruske Federacije. S obzirom da su članovi Pregovaračkog tima MUP-a Srbije pripadnici navedenih službi i jedinica, međunarodna saradnja policijskih pregovarača se odvija i na ovaj način.

Policijski pregovarači u zemljama regiona uglavnom su policijski službenici kriminalističke policije ili specijalnih jedinica, pa se, pored saradnje u pogledu rešavanja kriznih i konfliktnih situacija, saradnja obavlja i u drugim oblastima policijskog rada. S obzirom da su susreti pregovarača poslednjih godina dosta češći, njihova saradnja se nakon skupova i seminara nastavlja međusobnom komunikacijom i unapređenjem saradnje u oblastima za koje su zaduženi (borba protiv terorizma, organizovanog kriminala, trgovine ljudima, narkoticima i sl.).

## Literatura

1. Bjornehed E.: „Negating Negotiation“, Master Thesis, UPIS, 2003
2. Ferrara, R. E.: Using Goal – Directed Behavior Modifisation in Conglict Resolution, Journal of Police Crisis Negotiations, God. 4(2), 2004, <http://www.haworthpress.com/web/JPCN>, 10.1.2005.
3. Mojsilović Ž.: Terorizam i pregovaranje, CKMP, Beograd, 2009
4. Mojsilović Ž.: „Pregovaranje u toku protivterorističke operacije oslobađanja talaca“, Specijalistički rad, Fakultet civilne odbrane, Beograd, 2005
5. Mijović D.: Pregovaranje u službi Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, časopis Bezbednost, Beograd, 2006
6. Subošić D.: Oslobađanje talaca, Glosorijum, 2003
7. Subošić D., Mijović D.: Razvoj pregovaračkih potencijala, u časopisu Nauka, bezbednost, policija, 2008
8. Statut Interpola (osnovni tekst), Beograd, SSUP, 1956.
9. Uljanov S., Ivanović Z.: Međunarodne policijske organizacije, časopis Strani pravni život 2/10, Beograd, 2010
10. Žarković M., Kriminalistička taktika, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2010
11. Pravila o delu policijskih pogajalskih skupin, MVZ R. Slovenije, 2008
12. Priračnik za pregovori, Edinica za specijalni zadači, MUP R. Makedonije, 2007
13. Uputstvo o radu pregovaračkog tima Ministarstva unutrašnjih poslova, MUP R. Srbije, 2005
14. Korišćeni sajtovi
15. <http://www.mup.hr/10.aspx> 19.01.2011. godine.
16. <http://police-eu2010.be/mu-eu2010/en/international-police-cooperation/eunat/>
17. [www.pregovarac.rs](http://www.pregovarac.rs)

## THE IMPACT OF REGIONAL COOPERATION OF POLICE NEGOTIATORS ON SECURITY IMPROVEMENT AND CRIME COMBATING

### Summary

Organised crime threatens stability and security of Southeast Europe, it is a serious obstacle to prosperity and welfare of society, undermines the rule of law and ongoing democratic and reform processes in the region. The challenges of organised crime cannot be met successfully only on a national level, certain steps should be taken on a regional level in order to strengthen efforts and respond in a comprehensive way to organised crime.

Criminal acts, whose main characteristic is an attempt to achieve certain criminal goals by unlawful deprivation of liberty of persons accompanied by the threat for their health and lives, are classified as one of those that, to the greatest extent, provoke concern of the public and potentially lead to the serious social crises. The possible expansion of hostage situations and abductions concerning political, economic and social movement both in the country and in the region requires the elimination of noticed oversights in the operations so far as well as methodological and technical advancement. One of the methods for management and solution to crisis and conflict situations is negotiation. In situations like these it is possible to come into contact with opposing party, negotiation can be successful and to have precedence over other measures of police. Negotiation in that sense denotes fulfilling political aims by communicative means with the application of scientific knowledge. Precondition for that are proper trained forces (Negotiation team). The foundation of negotiation teams throughout the world is linked to the terroristic incidents and hostage situations that occurred in the mid-seventies of the twentieth century. Police in the countries that had problems with terrorism, beside special units, started training police negotiators for conducting negotiations in the crisis situation. Transnational threats of organised crime, aimed at both our and the society of others, ask for adequate responses and strategy that, as a rule, is not enough to independently meet the challenges of this phenomenon that crosses the borders and includes the cooperation of several states. Since terrorism and organised crime do not stay within the national borders, the cooperation between police departments of different countries was developing in time, therefore, the cooperation of police negotiation teams developed as well. The formation of negotiation teams in our region is delayed in comparison to the rest of the world, the Republic of Slovenia first started this practise in 1998, the Republic of Serbia and the Republic of Croatia formed negotiation teams 2004, the Republic of Macedonia 2006, whereas in the Republic of Bosnia and Herzegovina and in the Republic of Montenegro trained police negotiators haven't still formed negotiation teams. The cooperation of police negotiators has been intensified in the previous years, both in terms of training, experience exchange and procedures of police negotiators, and in terms of information exchange and the cooperation of the negotiators whose major task is combating international crime in the region. International cooperation of the Ministry of Interior of the Republic of Serbia on a strategic level is, above all, based on the signed bilateral and multilateral treaties. Planned international activities of the Republic of Serbia give hope in the bright future of our country both in the region and in the strategic framework in a global position in cooperation with other countries in fighting crime.

# STRATEGY OF POLICE ACTING IN ERADICATION OF CONTEMPORARY FORMS OF ORGANIZED CRIME

*Tatjana Gerginova, MA  
Faculty of Security, Skopje*

**Abstract:** The geostrategic and geopolitical environment of our country impose a need for formulating and defining a strategy for police action, the implementation of which will successfully protect and safeguard all the vital values (sovereignty, independence, territorial integrity, legal order, human rights and freedoms), which is one of the important conditions for survival of the state. For this purpose, it is necessary to provide an efficient police operation in order to effectively oppose all contemporary forms of organized crime, and all external and internal stakeholders of the endangerment.

To this end, the police authorities in their work use reviewed instruments used for tracking, such as public arrest warrants and immediate arrest warrants, urgent exchange of information on important terrorist events, shared use of criminal-technical devices, enhanced cooperation in the fight against narcotics; coordination of policy towards asylum seekers and refugees with the police authorities of other countries, exchange of information for the purpose of preventive combating of crime, creating an alliance quest, our police are committed to identical legal regulation in the procedures for observation and urgency regarding the police action outside the state borders; prohibit exit from the country for certain individuals, simplified delivery of international legal assistance in criminal matters, including extradition; harmonization of substantive law, particularly regulation relating to weapons and narcotics; alignment visa regulations, harmonization of rights to asylum and problems concerning the protection of information and data.

**Keywords:** organized crime, strategy of the police action for crime prevention.

## Introduction

Most European countries are reorganizing their police with the main objective to improve its organization and to adapt to the needs of the community about suppression of contemporary forms of organized crime. The main objective of the Council of Europe is to prevent and combat terrorism, prohibited trafficking in drugs, arms and humans and other serious forms of international crime. This system emphasizes the key role of the police. The Council of Europe is aware of the needs of all countries to ensure common standards for policing at the national, regional and international level with the main objective-achieving efficiency in the fight against crime and police accountability in achieving security and individual rights of citizens of Europe.



## **Need for an international police cooperation to achieve efficiency in the fight against contemporary forms of organized crime**

In the modern world organized crime crosses national borders, so there is a need for coordinated international cooperation in crime suppression. There is an increasing need for coordinated international cooperation for suppression of crime. At the same time, there is also an increasing need for cooperation between the Macedonian police and international police organizations, need of more intensive exchange of information and experiences in the fight against crime, trafficking in weapons, drugs and people, to address internal and external security of the European countries. The Macedonian police cooperate with foreign police services and international police organizations and institutions.<sup>1</sup>

In the European Code of Police Ethics in 2001 and in the Macedonian Code of Police Ethics, it is regulated that for the interest of support of the democratic values, ethics and human rights and rule of law, it is necessary to establish and maintain continuous international cooperation between the police of the Republic of Macedonia and the police of other European countries and international organizations such as Interpol, Europol, CEPOL and the like. The trust and cooperation should be improved between police members and foreign police offices on a bilateral level. The very act of signing the agreements for cooperation is extending the foundation of legitimate assumptions for deeper, joint and immediate action in the fight against transnational crime.

The above-mentioned marks the simplification of procedures which are applied related to the exchange of information, use of common standards for achieving control of the border, or about assistance in the prosecution of perpetrators, trans-boundary pursuit for perpetrators of serious offenses. Association within international police associations is one of the priorities of modern police organization.

European countries are working on providing common standards for police action at national, regional and international level, with the aim to fulfill the expectations of the citizens who want to have confidence in equal, fair and predictable treatment by the police. This contributes for increasing of the police power for cooperation, and effectiveness in fight against international crime.

Through the provision of police and judicial cooperation within criminal action (Title VI) of the Treaty on European Union signed in Maastricht in 1992, it is determined that the main aim of the Union is to provide a high level of protection of the citizens within the space of freedom, security and justice, through common activities of the state-members in the field of police cooperation and judicial cooperation in criminal issues and suppression of racism and xenophobia, as well as combat against these phenomena. In order to achieve international police cooperation, the "Third pillar" of this Agreement relating to cooperation in the field of justice and Interior has a special meaning, and in this regard the areas of common interest are determined:

- Granting asylum;
- Transitioning and control of crossing national borders;
- Immigration policy and politics towards citizens of third countries (entry, movement, residence, countering illegal migration);
- Combat against drug addiction;
- Combat against international smuggling;
- Judicial cooperation in civil matters;

---

<sup>1</sup> Law on Police, "The Official Gazette of the Republic of Macedonia", No.114/2006, Article 12.

- Judicial cooperation in criminal matters;
- Customs cooperation;
- Police cooperation in order to prevent and combat terrorism, illegal drug trafficking and other serious forms of international crime (the establishment of EUROPOL).<sup>2</sup>

As a way to achieve this objective, there is suppression and fight against organized crime and other forms of crime, especially terrorism, trade in white slaves, criminal offenses against children, the smuggling of drugs and weapons, corruption and counterfeiting through these forms: through closer cooperation between police forces, customs authorities and other competent authorities within the state-members, either directly or mediated by the European police office (Europol) and over synchronized regulations of the criminal law of the state-members, according to article 31, where gradual adoption of measures is set with which to enter the minimum rules regarding constituent elements of the criminal offenses and penalties in the field of organized crime and drug smuggling.

Joint activity in the field of police cooperation has these forms: operational cooperation with the competent authorities, including police, customs authorities and other specialized organs of repression in the state-members, in suppression and detection of crime and research in the area, collecting, storage, processing, analysis and exchange of relevant information, including information at disposal of the offices for repression related with suspicious financial transactions (that is the important role of Europol), through respecting suitable regulations that refer to protection of personal data, cooperation and mutual initiatives related to training, the exchange of liaison officers, use of equipment and criminal research, mutual assessment of the specific investigative techniques, related to revealing serious forms of organized crime. It is very important to indicate that the provisions on police and judicial cooperation in criminal matters do not affect the responsibilities that state-members have regarding the maintenance of public order and internal security exercise.<sup>3</sup>

## **Organized crime as a form of threat to the safety**

Crime as specific negative social phenomenon is a form of unarmed internal security threat. One of its most dangerous forms is organized crime, which implies the existence of a criminal organization with more than two members, with the goal of lasting performance of criminal acts for realization of material gain and appropriate influence, and which in order to provide its survival must use violence or other means to intimidate or to establish appropriate interface with the state, political, financial or economic entities, with corruption, blackmail, extortion or any other way.<sup>4</sup>

The international community is aware of the dangers that this modern evil brings and provides guidance for its prevention and suppression. Thus, in 2000 in Palermo the United Nations Convention against Transnational Organized Crime<sup>5</sup> was adopted, which defined this modern security issue as a crime, which is performed by an organized group of three or more persons, which exist in a certain period of time and act in concert to the main goal performing one or more serious criminal acts determined

<sup>2</sup> Lopandic, D., Janjevic, M., «The Treaty on European Union,» International politics, Belgrade, 1995, pp. 191.

<sup>3</sup> About this matter, see Article 33 of the Treaty on European Union. This regulation of the treaty can be found at Dr. Trajan Bendevski's "Law on European Union" - Faculty of Law, Skopje, 2001.

<sup>4</sup> Bošković, M., «Transnational Organized Crime», Police Academy, Belgrade, 2003, pp. 24.

<sup>5</sup> Ivanov, Z., «The global dimensions of organized criminal and the crisis in the Republic of Macedonia», Annual of the Faculty of Security, Skopje, 2002, pp. 127.

under the mentioned Convention (criminal offenses for which prison sentence of at least four years or more is provided for) for gaining direct or indirect, financial or other material benefit.

This Convention defines the organized group as a group that is not randomly formed for immediate execution of criminal acts, and that does not need to have a formally defined role of its members, continuity of membership or a developed structure (Article 2 of the Convention).<sup>6</sup>

We must not forget that organized crime is a form of classical crime in terms of the end-goal of existence and activities of the organized criminal groups, and that is illegal profit.

Basic principles of this Convention are the following: criminalization of the participation in organized criminal group, money laundering, corruption and obstruction of justice, taking actions about determination the liability of the companies that participate in organized crime; defining measures about preventing the achievement of gains from crime and money laundering; enlargement process of extradition, witness protection from criminal groups, improvement of the cooperation in finding and prosecution of suspects and supporting prevention of organized crime at national and international level. Starting from the form of organization (group, band, organization, association), the method of action (violence, intimidation, corruption, extortion, etc.), goals (income, a steady financial income, its profits, political claims, etc.), the internal structure (hierarchy, discipline, etc.) and the quality of established connections (public authorities, state bodies, parties and economic and financial entities, etc.) various forms of manifestation of organized crime in the internal and international plan.<sup>7</sup>

From all of this, it can be concluded that the organized crime with international dimensions may be a bearer of more different forms of crime, which directly or indirectly threatens more different protected values of the state, society and individuals. Therefore, international and transnational organized crime in the theory of security studies is being considered a modern security challenge, risk and threat, and as such has been identified in national security strategies of many countries. Many authors consider it a serious threat and danger to the rule of law and democracy in international scale<sup>8</sup> or international threat to peace and stability.<sup>9</sup>

For many years criminal groups have used the weakness of the international criminal law, they were often crossing borders where existing national laws made their extradition impossible. The basic idea of the Convention is to contribute to the harmonization of national laws, so that there shall not be any legal uncertainty. Essentially, this signifies that the criminal action committed in one state at the same time is a criminal offence according to the laws of another country.

This contributes to the cooperation among all the countries on investigations and prosecutions for all criminal acts, and creates a need to adopt standard procedures for international cooperation. Each country needs to build its concept of preventive action in relation to criminal behavior, the methodology for the systematic following and tracking of criminal phenomena, as the basis to achieve the policy of prevention in the repressive part and not repressive part.

6 According to Article 3 of the Convention, criminal offense is transnational in nature, if it is done in more than one state; done in one state, but the biggest part of the preparation, planning, management or control takes place in another country; done in one state, but its performance includes groups for organized crime engaged in criminal activities in several countries or done in one state but has substantial effects in another State.

7 Bošković, M., «Transnational Organized Crime», Police Academy, Belgrade, 2003, pp. 24.

8 Angeleski M., "In the fight against organized crime is required organized, specialized and scientific approach" Annual of the Faculty of Security, Skopje, 2002, pp. 95

9 Zalisko, W., Russian organized crime: The foundation for trafficking, Police, Bobit Publishing Company, Redondo Beach 2000, p. 19.

In contemporary terms, organized crime as a form of threat to internal security is placed at the highest level in all spheres of social life. In every state, organized crime is manifested diversely.<sup>10</sup>

Besides money, the main goal of the organized criminal groups is power, or desire for beyond institutional, extrajudicial and other impacts on the state and politics, or taking position and influence in society that cannot be gained by participation in normal democratic processes. Perpetrators of new forms of organized crime use all means, personal blackmail, threats, bribery, political and other links, with elements of violence, cruelty, wantonness, do different offences with which they inflict great damage to social and international communities. Because of international character of organized crime and severe mobility in discovering new methods of operation, its perpetrators often remain unknown for bodies of persecution, those ones that are known are difficult to list, and even harder to catch. International documents stipulate liabilities for all states and their bodies for their inclusion in specific and general actions for prevention and suppression of crime. It is therefore necessary to establish international cooperation, communication and information exchange between the police and Interpol and other international police authorities.

Today's forms of security threats bring new dangers, thus endangering the vital values of international security. One of the basic functions of police is suppression and detection of criminal acts and their perpetrators. Police should prevent deviant behavior or illegal conduct of an individual or social group that is sanctioned as criminal act. In general, organized crime is one of the most current problems in all modern countries, as well as in our country, which confirms the fact that it is on constant increase. Due to its social danger and harmfulness the police as a social institution try to suppress it (preventively and repressively) constantly finding adequate and effective methods and tools. In these efforts, there is apparent tendency for the repressive measures to pass into the sphere of preventive measures, in terms of preventing its occurrence. Preventive work is the result of general social activities, and developed safety culture.<sup>11</sup>

Today the police are equal subject of prevention, along with other state agencies, NGOs, prosecutors, court and inspection bodies, educational and training institutions, etc.

Namely, the police should be the initiator and organizer of prevention activities. Therefore, the repressive police actions depend on appropriate organization as well as technical and personnel features and signify removing the causes and eliminating their bearers by force, but in legally permitted ways.

The Law on Internal Affairs<sup>12</sup>, speaks for «preventing the preparation and realization of criminal offences, detection and apprehension of the perpetrators of criminal offences and submitting them to competent authorities».

<sup>10</sup> New forms of organized crime quickly spread on wide international scale, because they are not limited to the classic trade and purchase of weapons, drugs, arts, money laundering and prostitution. Contemporary forms of organized crime are numerous: organized economic crime or white collar crime, organized crime through abuse of power, the military organized crime, organized drug crime; organized crime related to weapons and ammunition; organized crime related to jewelry and precious stones; organized crime related to cultural and historical resources; organized crime with radioactive materials, organized crime related to forgery of money and securities; organized crime related to extortion (racketeering); organized crime related to trafficking, organized crime related to hazard; organized illicit trade in automobiles ("Auto Mafia"); organized prostitution and human trafficking. To see more for this in Angeleski M., "In the fight against organized crime is required organized specialized and scientific approach» Annual of the Faculty of Security, Skopje, 2002, pp. 101.

<sup>11</sup> For preventive and repressive suppression of the contemporary organized criminal see more in the «System analysis of the legal framework and cooperation between competent institutions in the fight against organized crime» – Research team:

Mr. Todor Vitlarov, Dr. Gordon Kalajčiev, Miodrag Labović, etc. sufferStojanovski, Skopje, June 2005, pp. 18-20.

<sup>12</sup> Law on Interior Affairs, Official Gazette of the Republic of Macedonia, no. 385/82, 19/95, 55/97, 13/03, 19/04, 51/05, article 1, paragraph 1, line 2.

The Police Act, deals with the suppression of criminal acts and violations of law and order, the detection and capture of the perpetrators, and others law enforcement measures for prosecution of perpetrators of those acts.<sup>13</sup>

Combating organized crime means appropriate force, which is a reaction to something, so this term however refers to repressive actions, as opposed to prevention of crime that propels preventive action.<sup>14</sup>

Suppression should prevent penetration of organized crime in new areas and should provide it maintenance on certain level and in certain limits. Suppression of crime should prevent certain criminal event to occur and the policy of suppression and prevention of crime is a policy of prevention and repression. Repressive component of the fight against organized crime basically is composed of the activities of the state agencies in criminal-legal sphere, and it is composed of the following: legal regulation of criminal offences and penalties, detection of criminal offences and their perpetrators; criminal prosecution; conviction and condemnation of the perpetrators and execution of the criminal sanctions.

Though repressive component is transforming and evolving, increasingly including elements of prevention, it is criminal-legal prevention that is important, whose content includes the fact that the state agencies work quickly and effectively with the main objective to detect as many as possible criminal offences, to capture their perpetrators and application of suitable measures towards them. This means achieving prevention over repression, precise detection and punishment of certain unlawful conduct. In the framework of a democratic state, the police increasingly need to be authority that acts and take appropriate preventive measures, opposition and protection from all forms of threat and to protect all the vital values, which is one of the essential conditions for survival of the state.

In order to be maintain and improve the security situation within a state, it is necessary for the police and judicial authorities responsible for controlling the border crossing to take measures and activities, with the main goal of timely detection of contemporary forms of organized crime, which creates difficulties in the constitutional, socio-political, economic and legal systems and can threaten the fundamental values of the legal order, international position of the country, etc.

The Republic of Macedonia has its internal security policies and for achieving a stable security situation in the country, is constantly building new measures and instruments for prevention of corruption, the most serious forms of crime such as blackmail, murder, racketeering and prevention of destructing the goods that are owned by the citizens.

The Ministry of Internal Affairs of Macedonia should especially improve and develop procedures and mechanisms to prevent and combat terrorism, illicit drug trafficking, weapons, people and strategic materials and other serious forms of international crime in accordance with those in the developed countries. The fight against terrorism, organized crime, illegal migration, illicit drug trafficking, weapons, people and strategic materials, is very complex task that requires taking specific measures and activities such as: establishing efficient organizations of the border police, harmonization of the mechanisms and procedures for international data exchange, cooperation and assistance, especially those ones which are established in state-members of the European Union and NATO. Very important is the continuous maintenance and improvement of the efficiency and fairness of means and methods of collecting data and information

<sup>13</sup> Law on Police, Official Gazette of the Republic of Macedonia, no.114/2006, article 5th.

<sup>14</sup> S. Kostic., Basics of criminal operatives – part 1 of, Police College, Belgrade, 1982, pp. 196.



that are important for country's safety, quality and continual expert analysis on the country's security surroundings, for active participation of the police in its creation and prevention of certain risks and dangers to security of the state. It is necessary for the experts to have continuous education whose competence will contribute to achieving more efficient internal and external security of the state. It is important always to promote the work of the authorities responsible for border crossing, with the aim to effectively control the borders and outside the legal border zone and to prevent all types of trafficking, and to build capacity and unique procedures for cooperation and mutual help with neighbors, the whole region and the international community.

Macedonian police within their labor, applies the Statute of Interpol and in accordance with Article 2 of the same Statute, the basic goals and tasks of the Macedonian police organization are: to provide and promote the widest possible mutual help between all authorities of the criminal police within the laws which are valid in different countries in accordance with the Universal Declaration of Human Rights. Macedonian police have the right to establish and develop all those institutions that can effectively contribute to the prevention and suppression of criminal offences. Also very important is the Article 3 of the Statute of Interpol with which it is prohibited for the police organization to take any intervention or activities of political, military, religious or racial character.

Interpol as international police organization today is main tool for support where the police forces communicate with each other around the world.

Macedonian police also cooperates with Europol as a unique and common European police service, which acts as a central bureau to collect information on criminals, crimes, terrorists, trace stolen property, explores crimes and operatively covers the whole area of the European Union and has a broad authority regarding the application of laws. Europol was created as a bureau for exchange of strategic intelligence information that was carried by the national bureaus for cooperation. The path of creation of Europol was followed by numerous problems. Although integration includes the political, economic, security and territorial area, these problems were created: the problem of internal security after the abolition of the external borders of national state-members of the European Union; authority of the new federal police in the territory of the European Union should not go deeper into the sovereign rights of the state-members; synchronization of the legal systems, etc.

Despite these problems, the preconditions for successful operation of the police to "wider" area or the building of a new European federal police, with competencies through the whole EU area are gradually being created.

The geopolitical and geostrategic environments of our country impose the need for formulating and defining security policies, by which implementation will successfully defend and protect all the vital values (the sovereignty, independence, territorial integrity, the legal order, human rights and freedom) which are one of the essential conditions for survival of the state. For this purpose, in our country there is systematic and unique system of integrated security (defense and security) established, which effectively allows for opposing all modern forms of organized crime, as well as all external and internal factors for threatening the security.

For this purpose, the police and all state institutions of our country, as directly responsible for organizing, preparing and carrying out the policies through an organized system of security, each in its scope of work undertake appropriate opposition and protection measures:

- Recognition of organized crime and threat bearers;



- Timely and realistic assessment of their goals and plans;
- Determining strategies that they will apply for determining and use of counter-measures to eliminate its results;
- Preventive action for prevention of preparing and organizing the bearers of organized crime, as well as disclosure in the domestic and international public;
- Efficient disabling of the connections between the internal and external organized crime groups;
- Vigorous fight against all forms of organized crime.

Police forces in our country use proven tools in the search, such as public arrest warrants and urgent arrest warrants, urgent exchange of information about important terrorist events; common use of technical devices; reinforced cooperation in the fight against narcotics; harmonized policy towards asylum seekers and refugees with the laws of other countries; exchange of information for the purpose of preventive combating crime; creating an alliance for pursuit; our police is committed to identical regulation of legal procedures for observation and urgency regarding police actions across national borders; simplified provisions for legal international help in criminal cases including extradition; harmonization of the material law, especially legislation relating to weapons and drugs; harmonization of legislation on visas; right to asylum and protection of data and information.

## Conclusion

Organized crime is one of the most current problems in modern countries and it is constant growing, so there are still difficulties about locating and determining the most important theoretical and practical problems related to disclosure, proving and prevention. Due to its social dangers and harms all the countries attempt to suppress it (either preventively or repressively) constantly finding adequate and effective methods and tools. This can be achieved by establishing adequate cooperation of the police, court and authorities responsible for control and crossing the border. When it comes to organizational structure of police forces specialized to combat organized crime, of particular importance are those countries which except the special criminal and intelligence services have established special service for gathering, arranging, analyzing and distribution of data. Today permanent education and perfection of all police forces is necessary, so that they could discover the secrets of applying the latest technical resources, tactical ways of work and scientific methods with the primary goal of the building strategy for the perspective and long term successful dealing and suppression of organized crime. In the contemporary world, organized crime is an international phenomenon and therefore it is necessary to establish regional cooperation and integration of police forces from all the countries, with common objective - common criminal confrontation and suppression of the organized crime. It is necessary to have criminal treatment at operational, investigative and judicial level. Mutual activity in the field of police cooperation has these forms: studying the specific mechanisms and performance of certain types of organized crime; defining the most effective technical means, tactical ways and scientific methods for combating organized crime. All these tactics and techniques will be in function of clarifying certain types of organized crime and understanding the tactics and techniques that is used by professional criminals.

For each type of organized crime it is necessary to take the following steps: to determine the typical ways of performing the criminal offences and ways of concealing certain types of crime; to determine specifics in phases of creation and masking typical

traces; to study the individual characteristics of the personality of the criminal and the victim of organized crime, as well as the specific sources of information.

## References

1. Angeleski, M.,» In the fight against organized crime is required organized, specialized and scientific approach” Annual of the Faculty of Security, Skopje, 2002.
2. Bošković, M., “Transnational Organized Crime”, Police Academy, Belgrade, 2003.
3. Stajic, Lj. “Basics of security”, Police Academy, Belgrade, 2004.
4. Stojanovski, T., Police in a democratic society, “ On 2 August - Stip, Skopje, 1997.
5. Hugh, P., Notions of global security, Tabernacle, Skopje, 2009.
6. Law on Police, Official Gazette of the Republic of Macedonia, no. 15 / 7 March 2005.
7. Law on Internal Affairs, Official Gazette of the Republic of Macedonia, no. 92/24 July 2009.
8. The Code of Police Ethics, Official Gazette of the Republic of Macedonia, no. 72/2007.
9. Conceptions of national security and defense, Official Gazette of the Republic of Macedonia, no. 40/23 June 2003.
10. System analysis of the legal framework and cooperation between competent institutions in the fight against organized crime” – Research team:
11. Mr. Todor Vitlarov, Dr. Gordon Kalajcev, Miodrag Labović etc. suffer Stojanovski, Skopje, June 2005.



# MEĐUNARODNA POLICIJSKA SARADNJA U FUNKCIJI SUZBIJANJA EKOLOŠKOG KRIMINALA

*doc. dr Marina Mališ Sazdovska  
Fakultet za bezbednost, Skoplje*

**Sažetak:** Ekološki kriminal u najnovije vreme predstavlja oblik kriminala koji uzima sve veći zamah. Posebno se ističe organizovani ekološki kriminal koji se odnosi na nelegalno deponovanje opasnog otpada u koji spadaju elektronski otpad, nuklearni otpad i drugi oblici opasnog otpada. Isto tako organizovani ekološki kriminal može da se odnosi i na nelegalnu seču sume, nelegalnu trgovinu zabranjenim životinjskim i drugim vidovima, i druga krivična dela koja obavlja organizovana kriminalna grupa. Zbog ozbiljnosti i zbog visoke materijalne dobiti koja je rezultat ekoloških krivičnih dela, međunarodne organizacije, kao što je Interpol, formirale su radne grupe koje se bave prevencijom i suzbijanjem ovog vida kriminala. Autor rada izvršiće analizu saradnje Republike Makedonije, tavnije Ministarstva unutrašnjih poslova što se tice ekoloških krivičnih dela, i Ministarstva za zaštitu životne sredine i prostornog planiranja što se tice prekršaja u vezi zaštite životne sredine. Takodje biće razradjeni i metodi saradnje kako na bilateralnom planu, preko primene case study u vezi nelegalne seče šuma, tako i saradnje na međunarodnom planu.

**Ključne reči:** ekološki kriminal, međunarodna saradnja, prevencija, suzbijanje.

## Uvod

Uspešna borba protiv kriminaliteta nije moguća bez međunarodne policijske saradnje. Posebno u današnjim uslovima kada je tehničko tehnološki razvoj na visokom nivou, novi sofisticirani oblici kriminala su sve zastupljeniji, i organizovan kriminal uzima maha. Takođe sve je manje kriminalnih aktivnosti i krivična dela koja se obavljaju samo u jednoj državi. Učinioci krivičnih dela su veoma mobilni, posledice krivičnih dela obuhvataju više država, modus operandi uključuje takođe više država: što se tice samog vršenja krivičnog dela, uživanje u plodovima krivičnog dela, uključivanje institucija drugih država u transakcijama i sl.

I ekološki kriminal nije izuzetak što se tice njegove rasprostranjenosti, internacionalnim pojavnim oblicima i postojanjem potrebe za ostvarivanjem međunarodne saradnje. Budući da je policija organ koji je zadužen za borbu protiv svih oblika kriminala, među kojima i ekološkog, tako je nužna potreba za međunarodnu policijsku saradnju u funkciji prevencije i suzbijanja ekološkog kriminala<sup>1</sup>. U novije vreme ekološki kriminal je sve više internacionalan, pošto su veliki poslovi kojima se bave organizovane kriminalne grupe internacionalnog karaktera. To je organizovani ekološki kriminal koji se odnosi na nelegalno deponovanje opasnog otpada u koji spadaju elektronski otpad, nuklearni otpad i drugi tipovi opasnog otpada. Isto tako organizovani ekološki kriminal može da se odnosi i na nelegalnu seču šume, nelegalnu trgovinu zabranjenim životinjskim i drugim vidovima, i druga krivična dela koja obavlja organizovana kriminalna grupa<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> M.Mališ Sazdovska „Kriminalistička policija i ekološki kriminalitet,, Jofi sken, Skopje, 2005, str 17

<sup>2</sup> Više o povezanosti ekološkog i organizovanog kriminala vidi M.Mališ Sazdovska „Ekološka kriminalistika,, Solaris print, Skopje, 2009, str 135

## Međunarodna policijska saradnja u Republici Makedoniji

Međunarodna policijska saradnja u Republici Makedoniji obuhvata nekoliko projekata među kojima:

- Projekat Evropske Unije za uspostavljanje Međunarodne koordinativne jedinice organa nadležnih za sprovođenje zakona za poboljšanje operativne i strateške policijske saradnje. Osnovni cilj je usaglašavanje postojećih mehanizama za saradnju sa evropskim standardima i legislativom, najboljim praksama zemalja članica EU i relevantnim međunarodnim propisima i standardima. U ovom projektu su uključene sledeće države: Republika Makedonija, Srbija, Bosna i Hercegovina, Albanija, Hrvatska i Crna Gora<sup>3</sup>.
- Ovaj je projekat bio iniciran od strane Europol i Interpol, sa ciljem uspostavljanja Nacionalne kontakt tačke u svih šest država. Očekuje se ukupno poboljšanje koncepta „Međunarodna policija, i to:
  - poboljšanje međunarodne razmene informacija pri sprovođenju međunarodnih istraga,
  - olakšavanje saradnje kontakt tačaka na operativnom nivou,
  - poboljšanje stanja u odnosu na čovekova prava
  - jačanje odredbi za zaštitu ličnih podataka.

U Republici Makedoniji se preduzimaju mere za implementaciju ovog projekta, i to: organizovanje i učešće na konferencijama i radionicama, formiranje radnih grupa, spremanje Akcionog plana za implementaciju, potpisan je Memorandum za saradnju i sl. Implementiranjem ovog i drugih projekata uveliko će se unaprediti saradnja u regionu, posebno na planu saradnje za uspešnu borbu protiv svih oblika kriminala u regionu<sup>4</sup>.

U MUP-u Republike Makedonije postoji više sektora koji se bave međunarodnom policijskom saradnjom, to su: Nacionalna kancelarija Interpol, Europol, sektor za Evropsku integraciju i sektor za NATO saradnju.<sup>5</sup> U okviru svojih nadležnosti svaki sektor preduzima mere i aktivnosti sa ciljem međunarodne saradnje u regionu i šire.

Takođe u različitim zakonskim rešenjima predviđa se međunarodna policijska saradnja. U Zakonu za graničnu kontrolu predviđaju se oblici međunarodne policijske saradnje, saradnja sa stranim policijskim službenicima, saradnja sa stranim bezbednosnim organima i delovanje oficira za vezu.<sup>6</sup>

Jedno od najnovijih zbivanja u vezi saradnje policija u regionu je i Asocijacija šefova policije zemalja Jugoistočne Evrope (SEPCA), koja je u Skoplju 14-16.04 odžala Generalnu skupštinu, kojom je predsedavao direktor makedonskog Biroa za javnu bezbednost. Na Generalnoj skupštini pored šefova policija Albanije, Italije, Bosne i Hercegovine, Turske, Bugarske, Austrije, učestvovali su i predstavnici više međunarodnih asocijacija kao na primer iz Europol, Interpol, Američke FBI, Seci centar, MARRI, OBSE, DCAF i dr.

Cilj SEPCA-e je obezbediti siguran region, ojačati demokratsku policijsku službu, i boriti se protiv svih formi organizovanog kriminala, omogućiti unapređenje saradnje, stvaranje bližih veza i razmena korisnih informacija. Kao rezultat saradnje ovih policija u regionu, može se istaći podatak da je uhapšeno više od 300 lica za manje od jedne

3 [www.moi.gov.mk](http://www.moi.gov.mk)

4 Vidi kod Z.Golubovića „Regionalna saradnja u borbi protiv organizovanog kriminala, Centar za bezbednosne studije, Revija za bezbednost, godina IV, br.3.2010

5 <http://www.moi.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=276>

6 Zakon za graničnu kontrolu, Služben vesnik na RM, br 30.12.2010 god

godine, i to uglavnom učinioca koji se bave ilegalnom trgovinom narkotičkih sredstava, oružjem, reketiranjem i drugim protivzakonitim aktivnostima.

Inače borba protiv organizovanog kriminala, i ove i naredne godine je među prioritetima SEPCA-e, za što treba u međuvremenu razviti kriminalističko-obaveštajnu mrežu između članica Asocijacije u Jugoistočnoj Evropi, kao i mrežu policijskih službenika u regionu, s obzirom na činjenicu da u proseku ima veoma mali broj žena zaposlenih u policijskim Agencijama<sup>7</sup>.

Takodje Interpol treba završiti drugu fazu projekta umrežavanja svih graničnih prelaza u JIE, u smeru lakše provere i potrage za lica koja se traže, motorna vozila ili stvari. Isto tako u saradnji sa OEBS-om, realizovaće se projekat o korupciji u policiji.

## Međunarodna policijska saradnja u suzbijanju ekološkog kriminala

U savremenom svetu prisutan je problem globalizacije pretnji koje se odnose na ekološke probleme. Zbog toga je potrebno analizirati ekološke pretnje i faktore koji utiču na bezbednost pojedinaca, ali i na društvo u celini.

Što se tiče međunarodne reakcije na pojavu kriminaliteta, a u njegovim okvirima i ekološkog kriminala, međunarodne organizacije i institucije imaju veliki značaj. Naime, Interpol kao međunarodna organizacija za borbu protiv kriminala na globalnom nivou i u svetskim okvirima, podržava i pomaže sve organizacije, vlasti i službe čija je misija prevencija i borba protiv međunarodnog kriminala<sup>8</sup>.

Zbog sprečavanja i borbe protiv ekološkog kriminala, u 1993 godini formiran je Komitet za ekološki kriminal, koji među drugim, organizuje i međunarodne konferencije za ekološki kriminal, pomaže u identifikovanju problema povezanih za istrage u vezi ekoloških krivičnih dela i identifikuje rešenja za sprečavanje ovih najopasnijih ponašanja.

U okviru Komiteta za ekološki kriminal deluju dve radne grupe:

- radna grupa za krivična dela povezana sa divljim svetom
- radna grupa za krivična dela povezana sa zagađivanjem<sup>9</sup>.

U periodu 2005-2007 godine, sa spoljnom finansijskom pomoći, Interpol je zaposlio oficire za divlji svet sa punim radnim vremenom; realizovani su specifični projekti, uključujući i operaciju „Čisto more<sup>10</sup>“, gde su utvrđene veze sa organizovanim kriminalom; za obuke publikovan je Pripućnik za zagađivanje nafte; obavljena je kvalitativna procena učešća organizovanog kriminala u krivičnim delima u vezi sa zagađivanjem i drugo. U delovanju ovih radnih grupa spadaju i projekti za trening-program za ekološki kriminal, sa ciljem obuke lokalnih vladinih službi za prepoznavanje ekološkog kriminala, njegovo istraživanje, a time se zaštićuje zdravlje i omogućuje dobit zajednice.

Posebna pažnja se treba posvetiti obuci operativnih radnika koji se bore protiv ekoloških krivičnih dela. Naime Interpol primenjuje program za obuke istražitelja koji se bave prevencijom i suzbijanjem ekološkog kriminala<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> <http://www.moi.gov.mk/ShowAnnouncements.aspx?ItemID=10001&mid=1367&tabId=1&tabindex=0>

<sup>8</sup> 71% ekološkog kriminala u EU je prekograničan. Vidi više: Tanja Fröhlich, Organised environmental crime in the EU Member States, Management Summary, BfU in association with Max-Planck-Institute, 2003

<sup>9</sup> Vidi više M.Mališ Saydovska „Ekološka bezbednost kroz prizmu Interpola“, Savremena Makedonska odbrana, godina X II, br 21, Skopje, 2011, str 33

<sup>10</sup> [www.interpol.int](http://www.interpol.int)

<sup>11</sup> EKDAHL, JYTTE, INTERNATIONAL POLICE COOPERATION: PRESENTATION OF THE ICPO-INTERPOL AND ITS ACTIVITIES IN PREVENTING AND COMBATING ENVIRONMENTAL CRIME, FIFTH



Drugi način za delovanje Interpola je tzv. Ekoporuka, koja ima za cilj:

- poboljšanje komunikacije između vladinih službi za ekološki kriminal u različitim zemljama,
- razvijanje baze podataka za određivanje tendencija aktivnosti u vezi ekološkog kriminala.

Ekoporuka obuhvata sva ekološka krivična dela povezana sa ekologijom koja imaju međunarodne posledice, kao što su:

- šverc rastinjem i životinjskim vidovima,
- ilegalna transgranična isporuka otpada,
- zagađivanje sa brovova,
- šverc zabranjenim supstancama.

Način delovanja ekoporuke je preko sprovođenja istraga, kontrole prekograničnih isporuka opasnog otpada, trening-obuka u oblasti istražnih tehnika, forenzike, antikorupcije, čovekovih prava i vladinih službi.

Na bazi ovih aktivnosti Interpol kreira data bazu podataka, ali i preko saradnje sa nevladinim organizacijama vrši razmenu informacija i obezbeđuje kriminalističke analize<sup>12</sup>.

Pored Interpola, Europol, i drugih međunarodnih organizacija i institucija u suzbijanju ekološkog kriminala učesće imaju i nevladine organizacije, pravosudni organi i drugi<sup>13</sup>.

## **Međunarodna saradnja u okviru Ministarstva za zaštitu životne sredine i prostornog planiranja**

U Ministarstvu unutrašnjih poslova u Republici Makedoniji ne postoje podaci o ekološkim krivičnim delima sa međunarodnim predznakom, iako praksa pokazuje da ima slučajeva prodaje drvne gradje koja je iz Makedonije prodavana na Kosovu, da stranci u Makedoniju vrše ekološka krivična dela i sl. Međutim još uvek se ne posvećuje dovoljna pažnja ekološkim krivičnim delima, o čemu govori podatak Interpola I Europol da Republika Makedonija nije postupila ni u jednom slučaju ekološkog kriminala<sup>14</sup>.

I ono malo delovanja policije i pravosudnih organa sa ciljem prevencije i suzbijanja ekološkog kriminala je neadekvatnom kaznenom politikom, dovelo do recidivizma, niskih kazni i nepostojanja specijalne i generalne prevencije kažnjavanja.

Na žalost MUP Makedonije još uvek ne prepoznaje ozbiljnost problema ekoloških krivičnih dela i marginalizuje borbu sa ovim sve učestalijim i sve ozbiljnijim kriminalom. O tome govori postojanje tzv. „šumske mafije“, koja deluje u organizovanim kriminalnim grupama, služeći se nasiljem i ubistvima šumskih policijaca i šumočuvara<sup>15</sup>.

---

INTERNATIONAL CONFERENCE ON ENVIRONMENTAL COMPLIANCE AND ENFORCEMENT

12 ibid

13 U odredjenim slučajevima potencira se važnost čak i brze i neformalne saradnje kada je u interesu zemalja članica Interpola, Rutsel Silvestre J. Martha, *The legal Foundations of Interpol*, Hart publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2010, page 26

14 Zbog izrade ovog rada autor je službeno potražio podatke MUP-a, međutim nije dobio podatke o nijednom slučaju ekološkog kriminala.

15 Vidi više: M. Mališ Sazdovska, „Usage of Special Investigation Measures in Detecting Environmental Crime: International and Macedonian Perspective“, *Understanding and Managing Threats to the Environment in South Eastern Europe*, NATO Science for Peace and Security Series-C: Environmental Security, Springer, 2011, page 123

Iako ne spada u okviru MUP-a, već u drugo ministarstvo, ipak ćemo uzeti primer Ministarstva za zaštitu životne sredine i prostronog planiranja kao dobru praksu koja je bila uspešna u proteklom periodu u Republici Makedoniji.

Pored pripadnika MUP-a, i pripadnici inspeksijskih organa drugih ministarstva bave se prevencijom i suzbijanjem ekološkog kriminala u Republici Makedoniji. Naime pripadnici MUP-a se bave suzbijanjem ekoloških krivičnih dela, a inspeksijski organi se bave sa prekršajima u sferi zaštite životne sredine.

## Case study – pustošenje šuma u Republici Makedoniji

Naime radi se o obliku kriminala koji je u Republici Makedoniji veoma zastupljen, na žalost u vidu organizovanog kriminala. Učinioci pustošenja šuma su u principu recidivisti, često puta organizovani u organizovanoj kriminalnoj grupi, koja primenjuje nasilje, ostvaruje veliki materijalni profit, primenjuje praćenje šumskih policajaca kada izlaze na teren, korumpiraju policiju i sudstvo, čak ima i nekoliko slučajeva ubistava šumskih policajaca i šumočuvara i sl. Ovaj vid kriminaliteta ima nekoliko karakteristika sa kojim pustošenje šuma ima internacionalni karakter. Jedna od tih karakteristika je slučaj pustošenja šuma u Republici Makedoniji i ilegalno prebacivanje drvene građe na Kosovo gde se kasnije vrši i prodaja ilegalno sečene drvene građe. Na ovakav način učinioci iz Republike Makedonije prave pokušaj da zametnu trag u sopstvenoj državi prodajom drvene građe u drugoj susednoj državi.

Međutim u Republici Makedoniji doneta je Strategija o razvoju šumarstva, koja se bazira na Zakonu o šumama. Strategija se realizuje akcionim planom sa kojim se implementiraju predlozi sa ciljem poboljšanja rada Ministarstva. U tom smeru reorganiziran je Državni inspektorat za šumarstvo i lovstvo (sa 25 inspektora); modifikacija zakonske legislativne (kako na primer Zakon o šumama-2009) i Zakon o državnom inspektoratu za šumarstvo i lovstvo<sup>16</sup>.

Kao rezultat delovanja ovog državnog inspektorata i međunarodne saradnje sa kolegama sa Kosova, dogovorene su intenzivne mere i aktivnosti sa ciljem suzbijanja ilegalnog transporta drvene građe iz Republike Makedonije na Kosovo. To je rezultiralo pojačanim patrolama na području državne granice, koje su ipak dovele do značajnog smanjenja ilegalnih prelaza državne granice i smanjenja ilegalnog transporta drvene građe.

Ovo je samo jedan odličan primer kako i na koji način možemo uspostaviti bilateralnu, ali i širu međunarodnu saradnju sa ciljem uspešne prevencije i suzbijanja kriminala, u ovom slučaju, pustošenja šuma u Republici Makedoniji.

Međutim i sa drugim oblicima ekološkog kriminala moguće su mere i aktivnosti u smeru međunarodne saradnje zbog uspešnijeg rada nadležnih organa.<sup>17</sup>

## Literatura

1. E.Jytte, International police cooperation: Presentation of the ICPO-Interpol and its activities in preventing and combating environmental crime, Fifth international conference on environmental compliance and enforcement
2. Illegal Logging in South Eastern Europe, Regional report, Regional environmental center, Hungary, 2010

<sup>16</sup> Illegal Logging in South Eastern Europe, Regional report, Regional environmental center, Hungary, 2010, str 45

<sup>17</sup> Vidi više: Second national environmental action plan, Ministry of environmental and physical planning, Skopje, 2006, str 141

3. M.Mališ Sazdovska „Ekološka bezbednost kroz prizmu Interpola,, Savremena Makedonska odbrana, godinaX II, br 21, Skopje, 2011
4. M.Mališ Sazdovska „Ekološka kriminalistika,, Solaris print, Skopje, 2009
5. M.Mališ Sazdovska „Kriminalistička policija i ekološki kriminalitet,, Jofi sken, Skopje, 2005
6. M.Mališ Sazdovska,,Usage of Special Investigation Measures in Detecting Environmental Crime: International and Macedonian Perspective,, Understanding and Managing Threats to the Environment in South Eastern Europe, NATO Science for Peace and Security Series-C: Environmental Security, Springer, 2011
7. R. Silvestre J.Martha, The legal Foundations of Interpol, Hart publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2010,
8. Second national environmental action plan, Ministry of environmental i physical planning, Skopje, 2006
9. T. Fröhlich, Organised environmental crime in the EU Member States, Management Summary, BfU in association with Max-Planck-Institute, 2003
10. Z.Golubović „Regionalna saradnja u borbi protiv organizovanog kriminala,, Centar za bezbednosne studije, Revija za bezbednost, godina IV, br.3.2010
11. Zakon za graničnu kontrolu, Služben vesnik na RM, br 30.12.2010 god
12. Korišteni sajtovi
13. <http://www.moi.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=276>
14. [www.interpol.int](http://www.interpol.int)

## Rezime

U prošlom periodu u Republici Makedoniji u vezi međunarodne policijske saradnje možemo konstatovati relativno uspešan rad pripadnika sektora koji se bave međunarodnom saradnjom. Naime, u delu saradnje sa državama iz regiona postoje oblici saradnje koji deluju kroz uspešni rad u prevenciji i suzbijanju određenih vidova kriminala.

Međutim u vezi ekološkog kriminala može se zaključiti da u Republici Makedoniji nisu preduzete sve mere koje bi bile potrebne za uspešno delovanje sa ciljem prevencije i suzbijanja ovog vida kriminala. U Ministarstvu unutrašnjih poslova ne postoji poseban sektor ili odeljenje koji bi se bavilo samo ovim vrstama kriminalnih radnji, a oni operativni radnici koji se bave organizovanim kriminalom u čiji je delokrug rada dodata i ova aktivnost, nisu u mogućnosti da realizuju potrebne mere za sve oblike kriminala. Zbog toga izostaje i međunarodna saradnja u onom obliku koji bi trebalo da postoji, ukoliko imamo za cilj prevenciju i suzbijanje ekoloških krivičnih dela u regionu i šire.

Takođe što se tiče opreme i obuke ljudstva, može se zaključiti da je potrebno u narednom periodu nabaviti potrebnu opremu za analize i veštačenja na terenu u slučaju ekoloških krivičnih dela i ekoloških katastrofa, kao i obuka ovlašćenih operativnih radnika za borbu sa ekološkim kriminalom. Ovo je posebno značajno zbog toga što u Republici Makedoniji određeni vidovi ekološkog kriminala imaju karakteristike organizovanog kriminala. A u sferi borbe sa organizovanim kriminalnim grupama veoma važnu ulogu ima međunarodna policijska saradnja. U našoj zemlji ima pozitivnih iskustava u vezi međunarodne policijske saradnje na primer u delu borbe protiv ilegalne trgovine drogom, koja prolazi tzv. balkanskim putem droge.

Međutim izostaju mere i aktivnosti u delu borbe sa ekološkim krivičnim delima, i stiče se utisak da su ova krivična dela na marginama društvene reakcije, posebno onih institucija koje bi se trebale baviti njihovim suzbijanjem. U svetskim okvirima to nije tako, o tome nam govori aktivnost radnih grupa u Interpolu, kojima je prioritet saradnja između država sa ciljem otkrivanja ekoloških krivičnih dela sa međunarodnim predznakom.

Zato bi se u narednom periodu trebale preduzeti mere kako bi ekološki kriminal našao svoje mesto u sistematizaciji MUP-a i započelo delovanje kako na nacionalnom tako i na međunarodnom planu i u saradnju sa ostalim policijama u regionu i šire.



# THE EUROPEAN ARREST WARRANT – A LEGAL INSTRUMENT TO COUNTER TRANSNATIONAL CRIME IN THE EU

*Aleksandar Ivanov, M.Sc.  
Faculty of Security, Skopje  
Rade Rajkovchevski, M.Sc.  
Faculty of Security, Skopje*

**Abstract:** Freedom of movement within Europe has a history of more than a half century. Some parts of Europe, named as “shelters”, are still used by the transnational criminal groups. They provide them logistic services; opportunities to recruit staff and groups have some benefits within the local bank system. Those circumstances, especially in divided and post-conflict societies, allowed the expansion on terrorism, money laundering and other forms related to organized crime. Faced with contemporary threats, Europe was forced to introduce new mechanisms in combat against these types of crime. Europe needed to establish the criteria - conditions and procedures that regulate its mechanisms as a part of police and judiciary cooperation. Among many solutions and initiatives of cooperation, it resulted in the creation of the European arrest warrant as a response to the expansion and intensity of the activities of criminal offenders. The paper deals with the factors that promoted the unique mechanism of the European arrest warrant, and provides an analysis based on review of EU legal acts. The preliminary impressions and experiences from the implementation of European arrest warrant will be presented shortly through the reports of the European Commission and Eurojust.

**Keywords:** European Arrest Warrant, European Union, procedure, authorities.

## Introduction

The objectives of cooperation in criminal matters within the European Union (EU) have existed for a long time. The concept of cooperation in this area is extremely sensitive and collides with the dilemma of the EU countries, especially regarding the question of intensity and scope of the derogation of national sovereignty. In 1977, the French President Valéry Giscard in the famous "Declaration of the European Council" envisaged a form of cooperation and assistance in criminal matters. In 1975, when the cooperation in criminal matters was proposed at a European level for the first time, it advanced, in concurrence with the establishment of the “Trevi Group”, as an intergovernmental forum to improve interstate cooperation in counterterrorism matters within the European Commission as response to the terrorism threat on the soil of Europe in the 70's.<sup>1</sup> The Treaty of Dublin signed on 04/12/1979 regarding the implementation of the European Convention of Strasbourg which was signed on 27/01/1977, represented a step forward in cooperation in criminal matters, but it referred only to the issues of repression and suppression of terrorism. During the 80's,

---

<sup>1</sup> Oreste Pollicino., European Arrest Warrant and Constitutional Principles of the Member States: a Case Law – Based Outline in the Attempt to Strike the Right Balance between Interacting Legal Systems, German Law Journal, Vol. 09, No. 10, : 1316. [http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No10/PDF\\_Vol\\_09\\_No\\_10\\_1313-1354\\_Developments\\_Pollicino.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No10/PDF_Vol_09_No_10_1313-1354_Developments_Pollicino.pdf) (accessed April 4, 2011).



the Single European Act (SEA) of 1986 provided a plan for political cooperation in internal affairs. Treaty of Maastricht in 1992 created the formal structure of the security cooperation's issues within chapter of "security and justice".

The Amsterdam Treaty<sup>2</sup> successively crystallized the objectives of the EU's "justice and home affairs" and created the concept of the "area of freedom, security and justice". The purpose of this step is to increase the democratic capacities of the Union within the area of intergovernmental cooperation on this field at the same time allowing minimal involvement of the European Parliament in the legislative process and minimal jurisdiction of the Court of Justice.<sup>3</sup>

One of the steps that emerged from a 1999 meeting of the European Council in Tampere was to create replacement of the procedure for extradition.<sup>4</sup> Based on these developments, the EU member states agreed in December 2001 to replace extradition within the EU with the European Arrest Warrant (EAW). This ensures the return of people in the state where they are accused of and/or have committed serious crimes or in the state where they are convicted. After six months, in June 2002, the EU agreed Council Framework Decision for the EAW demanding from member states EU to harmonize their national legislation according to solutions in the framework decision in order to create ground rules to apply the Warrant. According to the decision, all EU Member States are bound to produce results in terms of application of EAW by the end of 2003 in order to take effect from January 1st, 2004.<sup>5</sup> The adoption of this decision can be related to issues of global security threats, such as terrorism. The member states are called to cooperate as an adequate answer on temporary threats and risks. EAW is one of the instruments which creates strong basis. Along with the decision for establishing the EAW, the Commission also made decisions about: combating terrorism and drug trafficking, money laundering, fight against Euro counterfeiting, human trafficking, the European Communities against fraud and organized crime.<sup>6</sup> The need for the introduction of the EAW, as police-judicial instrument, was conditioned by the diversity of the national legislation and police procedures within EU in situations when they apply to offenses that have a transnational character.

EU institutions have rational, logical and at least understandable explanations for the necessity of maximum integration and centralization about issues related to criminal responsibility of a specific person for a specific criminal offence. Within the EU there are interconnections in many common areas, such as: economy, security, future, justice etc.

The necessity to construct the 'European criminal process', whose cornerstone is going to be provided by the EAW, is a reaction to the Community 'added values' such as free movements of persons. The rights of the individuals should, however, be associated with their obligations. The obligations which are indirectly brought upon

2 More on the significance and innovation of the Amsterdam Treaty in relation to third pillar issues see in: Oreste Pollicino; 1317,1318, [http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No10/PDF\\_Vol\\_09\\_No\\_10\\_1313-1354\\_Developments\\_Pollicino.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No10/PDF_Vol_09_No_10_1313-1354_Developments_Pollicino.pdf) (accessed April 30, 2011).

3 Ester Herlin-Karnell, *The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice*, European Policy Analysis, (Swedish Institute for European Policy Studies, April Issue 3 – 2008), 2, [http://www.lissabonfordraget.se/docs/sieps-2008\\_3epa-the-lisbon-treaty-and-the-area-of-criminal-law-and-justice.pdf](http://www.lissabonfordraget.se/docs/sieps-2008_3epa-the-lisbon-treaty-and-the-area-of-criminal-law-and-justice.pdf), (accessed April 25, 2011).

4 The conclusions of the Council (point 35) stressed the urgent need to eliminate the procedure for extradition by replacing it with a simple one. European Council calls on the Commission's in order to take decision in order to prepare proposals in the spirit of the Schengen Agreement. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm) (accessed April 25, 2011).

5 European Arrest Warrant to replace extradition, European Commission – Directorate – General Justice and Home Affairs, page 1, Available at: <http://www.justice.org.uk/images/pdfs/eurschmidt.pdf> (accessed April 25, 2011).

6 See more about the motives, circumstances, discussions about the development of the idea of establishing EAW within the EU: Massimo Fichera, *The European Arrest Warrant and the Sovereign State: A Marriage of Convenience?*, (European Law Journal, Vol. 15, No. 1, January 2009), 70 – 72.

individuals within the scope of the 'European criminal law and process' result just from the common rights and values we have. Such values cannot be found in any other "international legal space".<sup>7</sup>

The Lisbon Treaty (also known as "the reform treaty"), if we apply deductive approach in regulating issues on EU legislative, creates the foundation, or provides legal basis for the existence of EAW. Specifically, in the chapter "Freedom, Security and Justice" (Article 63 of the Lisbon Treaty), it provides basis on issues for cooperation and legal assistance in criminal matters, especially police and judicial cooperation, comprising: 1) General Provisions, 2) Policies in border control, asylum and immigration, 3) Judicial cooperation in civil works, 4) Judicial cooperation in criminal matters and 5) Police cooperation. The Lisbon treaty also reinforces efforts to ensure higher level of security through measures aiming to prevent and combat crime, and by measures for coordination and cooperation between police and judicial authorities and other competent authorities, as well as mutual recognition of judgments in criminal matters and, if required, achieving this by amending national laws on this matter.<sup>8</sup>

Since December 2009, as a result of the entry into force of the Lisbon Treaty and the legally binding nature of the Charter of Fundamental Rights, the provisions in the Lisbon Treaty governing legislative instruments in the area of police and judicial cooperation have changed the context in which the EAW operates. In accordance with the Treaty, whenever a pre-Lisbon instrument such as the Council Framework Decision is amended, the Commission's power to take infringement proceedings and the jurisdiction of the European Court of Justice becomes applicable to the amended measure. In any event those powers will apply after 1 December 2014 at the end of the transitional period laid down in the Treaty. In addition, any amendment of the Council Framework Decision means that the new rules introduced by the Lisbon Treaty for the adoption of legislative measures in this area will apply. These rules include co-decision between the European Parliament and Council and the possibility of non-participation of some Member States.<sup>9</sup>

## **The Opportunities of Implementation of the European Arrest Warrant**

The European Arrest Warrant (EAW) is an instrument whose legal basis can be seen in Council framework decision of June 13, 2002.<sup>10</sup> EAW is implemented in all member states of the EU. Although initially it was supposed to be applicable starting from January 1, 2004, it was not achieved until April 22, 2005, or until all member states had harmonized their national legislation according to the requirements of the Framework Decision.<sup>11</sup> In order to achieve the preconditions in domestic legislation

7 Adam Górski, Piotr Hofmanski, *The European Arrest Warrant and its Implementation in the Member States of the European Union*, (Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2008), 388.

8 Treaty of Lisbon, Amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Article 63 – Area of freedom, Security and Justice, (2007/c 306/1), Official Journal of the European Union, [http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en\\_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306](http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306), (accessed April 25, 2011).

9 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, (European Commission, Brussels, 11.04.2011, COM (2011) 175 final), 4.

10 2002/584/JHA: Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (EAWFD).

11 David Dickson, *Mutual Recognition in Practice: the European Arrest Warrant*: 1, Available at: [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:kEm-FgRfRkgj:www.tm.gov.lv/jaunumi/Notikumi/mutual\\_recognition\\_in\\_practice\\_riga\\_280109\\_4.doc+Mutual+Recognition+in+Practice:+the+European+Arrest+Warrant&hl=en&pid=bl&srcid=A DGEESiwnuKRWUE5423fuj7iocALk4J6yiJap6aN3Uh3pEz5RQ5nMIsHhZ6U1GhrTR7EQYTrZYkaGw3mR3rQ0-](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:kEm-FgRfRkgj:www.tm.gov.lv/jaunumi/Notikumi/mutual_recognition_in_practice_riga_280109_4.doc+Mutual+Recognition+in+Practice:+the+European+Arrest+Warrant&hl=en&pid=bl&srcid=A DGEESiwnuKRWUE5423fuj7iocALk4J6yiJap6aN3Uh3pEz5RQ5nMIsHhZ6U1GhrTR7EQYTrZYkaGw3mR3rQ0-)

constitutions of Germany, Malta, Cyprus, Poland and the Czech Republic had been enacted with amendments referring to the issue of their nationals. Request for examination of legality on the Framework Decision was filed in front of the European Court of Justice, measure that Attorney General refused.<sup>12</sup> The framework decision has been challenged by Constitutional or Supreme Courts of some member states raising the question of being aligned/in compliance with Constitutional provisions.<sup>13</sup> Procedure that questioned the legal form of the instrument was filed (regarding the form of the framework decision as legal instrument of the European Commission), asking this issue to be regulated by a convention.<sup>14</sup> The Advocate General considers that Convention could be also the instrument for such issues in accordance with the principle of subsidiarity but the rationale for using instrument such as Framework Decision lies at its effectiveness versus international conventions. It carried a risk not to be ratified by all members - states.

The European Arrest Warrant (EAW) is the first and one of the most important instruments in the context of the European criminal justice, which is assigned for the implementation of bilateral acknowledgement of adjudications and pre-trial orders; it is a significant jump from the traditional extradition law towards the Member States' high mutual confidence in their struggle against criminality.<sup>15</sup>

The proposed procedure replaces the traditional extradition procedure among the member states referring to persons who should be arrested and surrendered if in one of the member states the specific person is convicted and sentenced to immediate imprisonment of four months or more or remanded in custody where the offence of which he is charged carries a term of more than a year. The system that promotes the framework decision demands the national judicial authorities (or other competent authorities) of each member state to recognize and execute the arrest warrant and surrender the person who is subject to a particular warrant. The system aims to remove the well-known complexity and the lengthy procedure under the rules of extradition, creating conditions and possibilities for a system of free "movement" of judicial decisions in criminal matters, for persons who are in investigative procedure (unconvicted) and convicts, within the sphere of freedom, security and justice.<sup>16</sup> EAW is the first legal instrument based on mutual recognition of decisions in criminal matters. The change in relation to the old system of extradition is radical. EAW is eventually connected with the objectives laid down in Article 29 of the Treaty on European Union.<sup>17</sup>

The central objective of EAW is to establish a system of efficient and effective tool for preventing and suppressing crime and it is to be used in accordance with the principle of proportionality, while respecting human rights and freedoms of suspects and convicts. This instrument is grounded on the restriction of freedom, basically designed

hbBbKlG4vvAk4dmRPZnLE14R-PP\_9vA02M\_9GQWLiQuW5giHol49os&sig=AHIEtbTYNZAC7EWtVrZ2OJx ac2-fu\_Gj4w (accessed April 30, 2011).

<sup>12</sup> Ibidem, 1.

<sup>13</sup> Shortly after the Framework Decision came into force, three constitutional courts in Europe, those of Poland, Germany and Cyprus set the question. This is the epitome of the relationship between the understanding of state sovereignty and mutual recognition / mutual trust. On one hand states shall approve the framework decision showing political will to build this instrument, on the other hand by initiating a procedure for assessing the constitutionality, they showed their insecurity and mutual distrust. The discussions and decisions of constitutional courts of Poland, Germany and Cyprus are available at: Massimo Fichera.;81 – 84.

<sup>14</sup> See more discussions and arguments about the appropriateness of the Framework Decision as a "legal instrument" of the Union in relation to convention: Massimo Fichera.;84 – 87.

<sup>15</sup> : Massimo Fichera, 71; Vennemann, N. The European Arrest Warrant and its human rights implications. (Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. 2003), 63(1): 103.

<sup>16</sup> Luisa Vierucci, The European Arrest Warrant – An Additional Tool for Prosecuting ICC Crimes, [http://www.studistato.unifi.it/upload/sub/didattica/Vierucci\\_on\\_EAW\\_JICJ\\_04.pdf](http://www.studistato.unifi.it/upload/sub/didattica/Vierucci_on_EAW_JICJ_04.pdf) (accessed April 30, 2011).

<sup>17</sup> European Handbook on how to issue a European Arrest Warrant, Council of the European Union, Brussels, 17 December (2010):4.

for further prosecution of perpetrators of serious crimes, or crimes that can impose serious consequences and eventually can justify its existence and use of applying the EAW in order only to implement the laws or judgments.<sup>18</sup> EAW defines the warrant as a judicial decision which is applicable within the European Union, requested by a member state on the foundation of common (mutual) recognition.

Since 1 April 2007 certain changes have been made in legal decisions regarding the implementation of EAW according to the recommendations of the Commission. The fact is that 14 states amended their national legislation referring to EAW. On the other hand, the Commission finds that 12 states did not amend their national legislation although they should have done it, especially having in mind the recommendations made in previous reports of the Commission and the Council. The states that were mentioned in previous reports and which, contrary to the recommendations, did not make any changes are: Cyprus, Denmark, Italy, Malta, the Netherlands and Great Britain.<sup>19</sup>

The European Arrest Warrant may be filed for acts that are punishable by imprisonment in the country requesting the arrest or for persons in custody charged with offenses for which sentences of at least 12 months' imprisonment or detention of at least 4 months can be imposed. If the acts are punishable in the state that requires delivering the person for a detention or imprisonment of at least 3 years the warrant will be executed no matter how the state defines the act under the terms of the framework decision. This will be done regardless of the principle of double incrimination (point 1 and 2).<sup>20</sup>

Due to the dynamics of crime's development and the daily expansion of the range of offenses, EAW was initially limited to offenses related to transnational crime and procedures for international prosecution of perpetrators. According to the framework decision, the acts where the principle of double incrimination is irrelevant are: Participation in a criminal organization; Terrorism; Trafficking in human beings; Sexual exploitation of children and child pornography; Illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances; Illicit trafficking in weapons, ammunition and explosives; Corruption; Fraud, including that affecting the financial interests of the European Communities within the meaning of the Convention of 26 July 1995 on the protection of the European Community's financial interests; Laundering of the proceeds of crime; Counterfeiting currency, including of the euro; Computer-related crime; Environmental crime, including illicit trafficking in endangered animal species and in endangered plant species and varieties; Facilitation of unauthorized entry and residence; Murder, grievous bodily injury; Illicit trade in human organs and tissue; Kidnapping, illegal restraint and hostage-taking; Racism and xenophobia; Organized or armed robbery; Illicit trafficking in cultural goods, including antiques and works of art; Swindling; Racketeering and extortion; Counterfeiting and piracy of products; Forgery of administrative documents and trafficking therein; Forgery of means of payment; Illicit trafficking in hormonal substances and other growth promoters; Illicit trafficking in nuclear or radioactive materials; Trafficking in stolen vehicles; Rape; Arson; Crimes within the jurisdiction of the International Criminal Court; Unlawful seizure of aircraft/ships; Sabotage.<sup>21</sup>

18 European Handbook, 4.

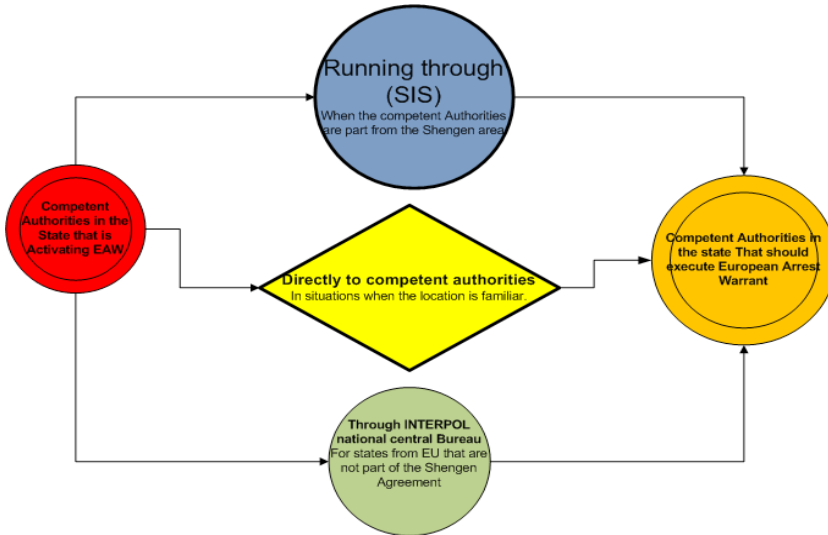
19 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, (European Commission, Brussels, 11.04.2011, COM (2011) 175 final), 5.

20 2002/584/JHA: Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, Point 3 and 4 of the Framework Decision, available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:EN:NOT> (accessed April 30, 2011).

21 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:EN:NOT> (accessed May 1, 2011).

Extradition as a legal instrument is characterized by the principle of “double incrimination”. EAW performs a qualitative jump in relation to this matter, making the principle of “double incrimination” only a ground for refusal of enforcement of a warrant depending on the state’s goodwill, according to national legislation.<sup>22</sup> Double incrimination is not necessary for the list of 32 categories of offenses listed in Article 2 (2) as long as they are punishable in the state that requires arrest to imprisonment or detention order for a period of up to 3 years. According to the Court of Justice decision, only the relevant judicial authorities seeking the implementation of EAW should decide on the execution of a warrant. However, a number of acts are included in the list were not qualified as offenses in every state during the implementation of the framework decision into national legislation. For example, in Belgium, euthanasia and abortion are not considered “murder” for the purpose of carrying out an arrest warrant. You could say that the double incrimination is voluntary, not mandatory basis for not executing of an arrest warrant. The Article 1 (2) of the framework decision, according to which EAW must be performed on the basis of mutual recognition, is explicitly mentioned in only 6 states - e.g. Dutch do not execute an arrest warrant for an offense which is not punishable under their national legislation.<sup>23</sup>

EAW has certain “revolutionary” achievements mostly in two dimensions: first, the dialogue is no longer between independent states but it is between independent judges, since cooperation is narrowed down to the point of judicial (judicial is preferred to executive authorities) authorities, and secondly, the framework decision has “neutralized” the question of citizenship (nationality) of the person, which is a remarkable achievement.<sup>24</sup>



The use of EAW implies applying certain criteria that were partly mentioned in the explanation of the instrument. The principle of proportionality is imposed as a criterion,

22 2002/584/JHA: Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, Article 2 (4) and 4 (1) of the Framework Decision, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002F0584:EN:NOT> (accessed April 30, 2011).

23 Massimo Fichera, 2009, 79 – 80.

24 Massimo Fichera, 2009, 78 - 79.



especially taking into account the practice in the past 7 years of applying the EAW. Discussions in the Council regarding the findings on evaluations of the member states indicate that there is general agreement that the test of proportionality is a necessity in order to prevent the use of arrest warrants for offenses which, though perhaps come within the scope of Framework Decision, still are not sufficiently serious to justify the measures and cooperation required for executing of an arrest warrant.<sup>25</sup> The Commission indicates several aspects regarding the question of proportionality such as: length of the sentence, possible existence of an alternative approach that should be taken into account before triggering an arrest warrant, and ultimately to assess the cost versus benefits of performing specific arrest warrant. So, the question of proportionality generally refers to the appropriateness between limitation of freedom on one and offence that has been made and financial consequences on the other side. Some of the adequate actions regarding the proportionality are: using less coercive instruments of mutual legal assistance where possible, using video conferencing for suspects, using the Schengen Information System (SIS) to establish the place of residence of suspects, and using framework decision on the mutual recognition of financial penalties.<sup>26</sup>

## Procedure for executing European Arrest Warrant

When a person is deprived of liberty, the competent authorities must, within a certain time frame, receive an arrest warrant in the respective language of the state, in order to perform the procedure of surrendering or detaining the person requested. The deadlines and language are determined according to the national law of the state which is concerned. Differences in the procedure arise depending on whether the person who is required is located. When a person is located, an arrest warrant should be forwarded directly to the competent authorities in the country of the location. In order to ensure the person to remain at the same place, authorities usually forward the warrant to SIRENE National office responsible for submitting information to the EU member states that are part of the Schengen Information System (SIS). For the member states which are not members of the Schengen Information System, EAW is activated through the relevant National Office of Interpol in the particular country. Bulgaria, Cyprus, Ireland, Romania and the United Kingdom currently are not part of SIS.<sup>27</sup>

When the suspect is located notification is sent to the state immediately. Additional information about the case can be issued. Regarding the possibility of refusal, beside the mandatory, a warrant can not be executed in the following cases:

- Final decision has been made by a member state referring the offence for which warrant has been made. (*ne bis in idem* – not twice for the same);
- The offence is amnestied in the state that requires execution; and
- The person related to the specific warrant is under age according to national law of the state that should execute the warrant.<sup>28</sup>

At the begging of its implementation, there were some problems and benefits that had arisen from the link between enforceability of EAW and the irrevocability of the judgment. EAW allows conferment of the duty upon the executing judges to verify the

<sup>25</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, (European Commission, Brussels, 11.04.2011, COM (2011) 175 final), 7 – 8.

<sup>26</sup> European Handbook, 15.

<sup>27</sup> Ibidem, page 19.

<sup>28</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/judicial\\_cooperation\\_in\\_criminal\\_matters/l33167\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/l33167_en.htm) (accessed April 30, 2011).



existence of serious indications of guilt. Use of the principle of mutual recognition for verifying guilt within implementation of EAW represents an exclusive competence of the issuing authority. Some countries had to define additionally the role of judge and prosecutor within implementation of EAW procedures at the national level. Regarding to the EAW, the problems anticipated arise where the Framework Decision provides for the rights of individuals and these rights are denied by national laws. The purpose of the Framework Decision that refers to the national Codes of Criminal procedure and it provides that the EAW is a decision of a court institution. That makes a legal basis on which every EU Member State is obliged to arrest and surrender the person contained in the decision that is a subject to initiating criminal prosecution. The outstanding bilateral issues could present an obstacle for implementation. The different concepts of *bringing to criminal account in rem* and *bringing to criminal account in personam* present a problem of approach. Even with the existing legal basis and agreement among most of the EU countries, there is a need for an institution that will coordinate the procedures, solve unclear situations and which will be established as an advisory body.

### The role of EUROJUST

Eurojust, created in 1999, as an EU's response to serious organized crime, acts in the spheres of freedom, security and justice within the EU. The inter-agency structure of Eurojust is composed of: national prosecutors, magistrates (judges who try summary offences), or police officers of equivalent competence (jurisdiction), appointed by each member state according to its legal system. Since 2008 Eurojust has developed their law enforcement for the exchange of information between interested parties, facilitated and strengthened the cooperation between national authorities in Eurojust, and strengthened establishment of relationships with partners and third countries.

Execution of an arrest warrant is primary responsibility of the competent authorities in each member state, with specific competence on the Minister Council. In the past extradition of persons has been treated as an intergovernmental issue, system that is significantly changed with the EAW. This system is set on this basis until entering into force on the Lisbon (Reform) Treaty. Namely, the jurisdiction which is now under the third pillar of the EU (according to the Maastricht Treaty) is being transferred to the jurisdiction of the EU bodies, since the pillar structure will cease to exist, transferring the jurisdiction to the EU bodies. In terms of execution, warrants are being executed without any problems when there is mutual compliance between states on the intergovernmental level.

The involvement of Eurojust (EJ) is not a rule for processing EAW. Including EJ depends on the significance and complexity of a particular case. The complexity depends on the number of states involved, the nature of interference of EJ, or whether the case requires cooperation and / or coordination. This cooperation is closely related to the number of bilateral and multilateral cases that has need for coordination / or cooperation.<sup>29</sup> According to the Lisbon Treaty, the EJ mission will provide support in order to strengthen cooperation and coordination between competent national authorities in charge of prosecuting serious crimes affecting two or more Member States or requiring prosecution of perpetrators on the basis of common interests, based on information provided by operations carried out by the competent authorities of Member States and by Europol.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> EUROJUST, Annual report 2008, 20, Zagreb [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_releases/annual\\_reports/2008/Annual\\_Report\\_2008\\_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2008/Annual_Report_2008_EN.pdf) (accessed October 17, 2010).

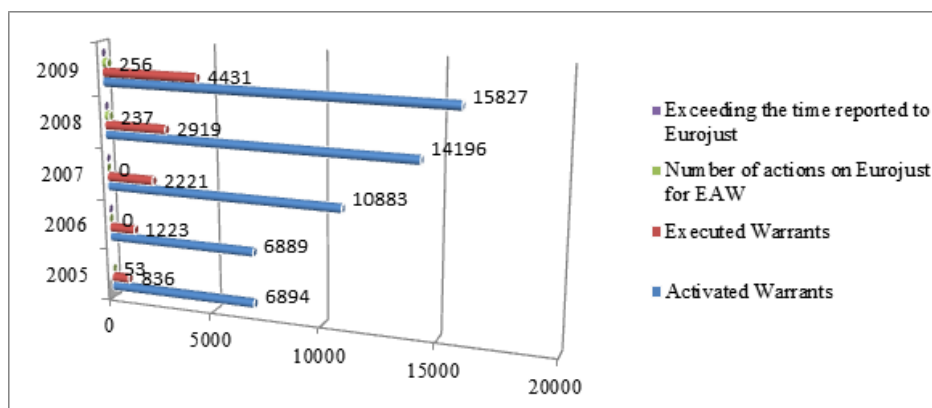
<sup>30</sup> Treaty of Lisbon, Amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Article 69 D, (2007/c 306/1), Official Journal of the European Union, Available at: <http://bookshop.europa.eu/is-bin/>

EJ regarding issues the Annual Report on its work, in which, among other things, it dedicates attention to the European Arrest Warrant. In this paper we will present data from the reports of EJ and European Commission. Unfortunately the data will have to be only partial, mostly because there is no standard methodology of gathering and presenting data and only some reports (referring to 2005 - 2009) have been published. This presents a problem because the lack of data of that type creates difficulties in making assessments, plans or strategy on the basis of certain trends. However, the statistical data given in the report of the Commission published on 11 April 2011 provide evaluation, bearing in mind that there are data on issued and executed warrants.

EJ has three main responsibilities in relation to the question of the EAW:

1. Mediation in the implementation of the EAW (Article 3 of the decision of the EJ).
2. Consultations regarding developments related to EAW (Article 16 of the framework decision of the Council of 13 June 2002 for the European Arrest Warrant, 2002/584/JHA)
3. Getting the reports of overstepping the limits of the time (Article 17 of the framework decision on ENA).<sup>31</sup>

Graph no.1: The total of activated and committed Warrants in 2005 – 2009 period <sup>32</sup>



From the beginning of its implementation EAW has shown continuity on one, but also a significant change in the intensity of the application which expresses certain continuity on the other hand. This can be seen as a positive trend in terms of efficacy of police and judicial institutions. Increased use of EAW warns about the issues related to the violence of human rights and freedoms and adequacy of the recruitment and activation of essential resources to apprehended persons for acts of minor importance. It confirms the disproportion of the number of activated and executed warrants.

INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en\_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306 (accessed October 17, 2010).

31 EUROJUST, Annual report 2008, page 20, Available at: [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_releases/annual\\_reports/2008/Annual\\_Report\\_2008\\_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/press_releases/annual_reports/2008/Annual_Report_2008_EN.pdf) (accessed October 17, 2010).

32 Report from the Commission to the European Parliament..., 12.

## References

1. Sarah Broadbridge, The European arrest warrant in practice, Home Affairs Section, 23 February 2009.
2. Вајденфелф В., Веселс В., „Европа од А до Ш“ - Прирачник за европска интеграција, стр. 388, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden – Baden, 2009.
3. Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (EAWFD), 2002/584/JHA
4. European Handbook on how to issue a European Arrest Warrant, Council of the European Union, Brussels, 17 December 2010
5. Ester Herlin-Karnell, The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice, European Policy Analysis, Swedish Institute for European Policy Studies, April Issue 3 – 2008:2
6. Fichera, M., The European Arrest Warrant and the Sovereign State: A Marriage of Convenience?, European Law Journal, Vol. 15, No. 1, January 2009
7. Adam Górski , Piotr Hofmanski, The European Arrest Warrant ant its Implementation in the Member States of the European Union, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2008
8. Treaty of Lisbon, Amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Article 63 – Area of freedom, Security and Justice, (2007/c 306/1)
9. Oreste Pollicino, European Arrest Warrant and Constitutional Principles of the Member States: a Case Law – Based Outline in the Attempt to Strike the Right Balance between Interacting Legal Systems, German Law Journal, Vol. 09, No. 10
10. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, European Commission, Brussels, 11.04.2011, COM (2011) 175 final
11. Treaty of Lisbon, Amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Article 69 D, (2007/c 306/1), Official Journal of the European Union
12. Luisa Vierucci, The European Arrest Warrant – An Additional Tool for Prosecuting ICC Crimes, [http://www.studistato.unifi.it/upload/sub/didattica/Vierucci\\_on\\_EAW\\_JICJ\\_04.pdf](http://www.studistato.unifi.it/upload/sub/didattica/Vierucci_on_EAW_JICJ_04.pdf) (30.04.2011) 09:40 h, (UTC+01:00) Sarajevo, Skopje, Warsaw, Zagreb.
13. EUROJUST, Annual reports 2005-2009
14. Massimo Fichera, The European Arrest Warrant and the sovereign state: a marriage of convenience? European Law Journal. 2008, 15(1): 71; Vennemann, N. The European Arrest Warrant and its human rights implications. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. 2003, 63(1)

## Web

1. [http://www.eurojust.europa.eu/press\\_annual.htm](http://www.eurojust.europa.eu/press_annual.htm)
2. [http://www.studistato.unifi.it/upload/sub/didattica/Vierucci\\_on\\_EAW\\_JICJ\\_04.pdf](http://www.studistato.unifi.it/upload/sub/didattica/Vierucci_on_EAW_JICJ_04.pdf) (30.04.2011)
3. [http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No10/PDF\\_Vol\\_09\\_No\\_10\\_1313-1354\\_Developments\\_Pollicino.pdf](http://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No10/PDF_Vol_09_No_10_1313-1354_Developments_Pollicino.pdf) (30.04.2011)

4. [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm) (25.04.2011)
5. <http://eur-lex.europa.eu>
6. [http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en\\_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306](http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC07306) (17.10.2010)
7. [http://ec.europa.eu/justice/doc\\_centre/criminal/doc/com\\_2005\\_063\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/doc_centre/criminal/doc/com_2005_063_en.pdf)
8. [http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/extradition/docs/com\\_2011\\_175\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/extradition/docs/com_2011_175_en.pdf)
9. <http://www.lawgazette.co.uk/blogs/euro-blog/european-arrest-warrant-enough-enough>
10. <http://algarvedailynews.com/index.php/Press/european-arrest-warrant-new-report.html>
11. [http://ec.europa.eu/justice/doc\\_centre/criminal/doc\\_criminal\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/doc_centre/criminal/doc_criminal_intro_en.htm)

## Summary

The EAW has been applied for the past seven years and it still causes certain public attention especially now when the practice offers empirical data, providing a basis for making judgments on certain weaknesses in terms of the instrument itself and the practical problems involved in its implementation. The principle of reciprocity is one of the issues that require attention, along with that of activities towards further unification of the level of freedom of assessment about the reasons for rejecting the request for enforcement of the warrant, as well the differences which emerge among the competent authorities of the EU member states (e.g. in Denmark and Germany these are the Departments of Justice, in Cyprus it is the Public Prosecutor).

Some of the questions that remain to be answered in order to overcome the complications and problems of application of EAW are: the need for full compliance of national legislation of the member states of the EU with the framework decision, the practice of requesting warrants for offenses of minor importance, the need for training courses for the police, judicial and other competent authorities involved in the implementation of EAW, and apparent need for gathering data in relation to EAW. Regarding data collection of extreme importance, it should be done according to a uniform methodology. Particular care should be taken when the warrant is applied on the grounds that affect some of the basic rights and freedoms of citizens, particularly in this context of the right to freedom which can be seriously suspended.

For more than 20 years the Balkans has represented a place where continuous threats arising from the existence of transnational organized groups have been present. Also, double citizenship is not uncommon among the people of the Balkan states. Double citizenship is often used as an instrument for avoiding criminal responsibility, especially in the contemporary situation when the Balkan states still use the mechanism of extradition. It is unacceptable that the citizenship should be used as a means for avoiding criminal responsibility. The reality in the Balkans shows that the right to citizenship (from which certain rights and obligations arise) is becoming “grounds for excluding from criminal liability”! In these circumstances it would not be a bad example if the instrument of the European Arrest Warrant should be applied in the states of the Western Balkans. The Republic of Macedonia has already amended its Constitution in order to make legal basis for its citizens to be extradited to another state when the person is subject to criminal prosecution. This act should be recognized by other states of the Balkan region, which should respond appropriately and in reciprocity.



# ULOGA POLICIJE U POSTUPKU PREMA MALOLJETNICIMA

prof. dr Ljubinko Mitrović<sup>1</sup>

Fakultet pravnih nauka Panevropskog univerziteta APEIRON, Banja Luka

Nikolina Grbić-Pavlović, MA<sup>2</sup>

Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka

**Apstrakt:** Radi praćenja međunarodnih standarda u oblasti maloljetničkog zakonodavstva, u decembru 2009. godine u Republici Srpskoj, po prvi put, kao *lex specialis*, donesen je Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku. Prateći međunarodne standarde iz oblasti zaštite i postupanja s djecom i maloljetnicima, a po uzoru na savremene zakonodavne sisteme, navedeni Zakon sadrži cjeline koje sistematski rješavaju pitanja maloljetničkog prestupništva. U Zakonu je sadržana i obrazložena uloga pojedinih državnih organa u postupku prema maloljetnicima, prije svega, uloga organa pravosuđa, odnosno sudova i tužilaštva za maloljetnike, zatim uloga organa starateljstva, i na kraju (ili možda prije svih) – uloga policijskih organa. Upravo, autori u ovom radu razmatraju ulogu i značaj policijskih organa u postupku prema maloljetnicima, odnosno značaj i ulogu policijskih službenika, uniformisanih i neuniformisanih, a koji primjenjuju policijska ovlaštenja prilikom preduzimanja mjera i radnji za sprečavanje i suzbijanje krivičnih djela koja su izvršili maloljetnici i mlađa punoljetna lica.

**Ključne riječi:** maloljetnici, krivični postupak, posebna načela, policija, policijski službenici.

## Uvodna razmatranja

Februara 2010. godine u Republici Srpskoj je donesen Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku u Republici Srpskoj<sup>3,4</sup>. Ovaj Zakon je *lex specialis* kojim se uređuje cjelokupna materija materijalnog, procesnog i izvršnog krivičnog prava koja se odnosi na maloljetnike kao izvršioce krivičnih djela i maloljetnike kao žrtve (oštećena lica) krivičnih djela. Stoga bi se on mogao nazvati i “maloljetnički krivični zakon” kojim se uređuje materija krivičnog prava koja se odnosi na maloljetno lice kao aktivni, odnosno pasivni subjekat krivičnog djela. Tako ovaj “*lex*

1 Autor je nastavnik na Fakultetu pravnih nauka Panevropskog univerziteta APEIRON i Visokoj školi unutrašnjih poslova u Banjoj Luci. Istovremeno, autor je bio član radne grupe Ministarstva pravde Republike Srpske za izradu Zakona o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku i radne grupe za izradu podzakonskih akata propisanih ovim zakonom. e-mail: mitrovic.ljubinko@yahoo.com.

2 Autorka je doktorant na Pravnom fakultetu Univerziteta Union u Beogradu, asistentica na Pravnoj katedri Visoke škole unutrašnjih poslova u Banjoj Luci na predmetima Prekršajno pravo, Policijsko pravo i Međunarodno pravo. e-mail: nikolinagrbic@blic.net

3 Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 13/2010) primjenjuje se od 1. januara 2011. godine; U daljem tekstu: Zakon.

4 Donošenjem ovog zakona, cjelina kaznenog prava Republike Srpske je u potpunosti zaokružena, s obzirom na to da su prethodnih nekoliko godina donesni Krivični zakon Republike Srpske, Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija Republike Srpske, Zakon o prekršajima Republike Srpske, Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku u Republici Srpskoj i Zakon o oduzimanju imovine stečene krivičnim djelom.



*specialis*” inauguriše novu granu kaznenog prava uopšte – maloljetničko krivično pravo ili krivično pravo za maloljetnike<sup>5</sup>.

Pod određenim uslovima, odredbe ovog Zakona se primjenjuju i na punoljetna lica ukoliko im se sudi za krivična djela koja su učinili kao maloljetnici (uz ispunjenje zakonskih uslova) i mlađa punoljetna lica (u dva slučaja) zbog niza specifičnosti njihovih ličnosti koje ih u velikoj mjeri približavaju statusu maloljetnih lica.

Dakle, sam zakon sadrži odredbe koje se, prije svega, odnose na:

a) pojam i kategorije maloljetnika kao subjekata krivičnog, odnosno maloljetničkog kaznenog prava (ovdje se pravi razlika između maloljetnika kao učinioca krivičnog djela – aktivni subjekt i maloljetnika kao žrtve krivičnog djela – pasivni subjekt),

b) vrste, uslove i način propisivanja i izricanja krivičnih sankcija prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela,

c) postupak za izricanje krivičnih sankcija za maloljetnike (koji predstavlja posebnu, specifičnu vrstu krivičnog postupka – svakako specifičnog po organima za pokretanje i vođenje krivičnog postupka i za izricanje i izvršenje krivičnih sankcija, arhitektonici i toku postupka i učešću posebnih vanskudskih – posebno vankrivičnosudskih organa u postupku izricanja i izvršenja krivičnih sankcija) i

d) postupak izvršenja izrečenih maloljetničkih krivičnih sankcija<sup>6</sup>.

## Posebna načela postupka prema maloljetnicima

Kada je krivični postupak prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela u pitanju, treba istaći da odredbe o njemu nalazimo u članovima od 72 do 123 Zakona, te u poglavlju XXVI Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske.

Ovaj postupak je specifičan i u njemu se posebno vodi računa o mladosti maloljetnog učinioca krivičnog djela, te potrebi njegovog pravilnog vaspitanja i razvoja. U krivičnom postupku prema maloljetnicima najbolji interesi djeteta moraju biti od primarnog značaja, a što je predviđeno i članom 3.1 Konvencije UN o pravima djeteta<sup>7</sup>, kojim se propisuje da će “u svim aktivnostima koje se tiču djece, bez obzira da li ih preduzimaju javne ili privatne institucije socijalnog staranja, sudovi, administrativni organi ili zakonodavna tijela, najbolji interesi djeteta biti od prvenstvenog značaja”.<sup>8</sup> Isto tako, kada je postupak prema maloljetniku u pitanju, posebno važnom čini se

<sup>5</sup> Miodrag Simović i drugi: Komentar Zakona o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku, Banja Luka, 2010.

<sup>6</sup> Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku sadrži odredbe koje se primjenjuju prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela koje se odnose na materijalno krivično pravo, odredbe o organima koji ga primjenjuju, krivični postupak i izvršenje krivičnih sankcija, kao i odredbe o krivičnopravnoj zaštiti djece na čiju štetu je izvršeno krivično djelo. Odredbe ovog zakona primjenjuju se i na punoljetna lica kada im se sudi za krivična djela koja su učinili kao maloljetnici, a ispunjeni su uslovi koje predviđa ovaj zakon, kao i na lica koja su krivično djelo učinila kao mlađa punoljetna lica.

<sup>7</sup> Convention on the Rights of the Children (1989) – A/Rezol/44/25, 25. novembar 1989 –Konvencija o pravima djeteta usvojena je od strane Generalne skupštine UN 20. novembra 1989. godine, a stupila je na snagu 2. septembra 1990. godine. Njeno usvajanje je rezultat dugog procesa koji je trajao više od pola vijeka, a Konvencija postaje najvažniji međunarodni ugovor o pravima djeteta. Danas, Konvencija predstavlja ugovor o ljudskim pravima sa najviše ratifikacija (preko 200 država). Zakon o ratifikaciji Konvencije o pravima djeteta Skupština Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije je donijela 13. decembra 1990. godine, a Konvencija je objavljena u “Službenom listu SFRJ”; Međunarodni ugovori broj 15/90. Bosna i Hercegovina je članica Konvencije po osnovu sukcesije od 1. septembra 1993. godine. Bosna i Hercegovina je ratifikovala Konvenciju, a potpisivanjem Dejtonskog sporazuma 1995. godine preuzela je obavezu poštovanja Konvencije na teritoriji cijele države. Konvencija se nalazi u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine i ima snagu ustavne odredbe. Na ovakav način međunarodno pravo direktno je postalo dio unutrašnjeg pravnog sistema naše države i direktno je nadređeno njemu, te se primjenjuje neposredno.

<sup>8</sup> Vidi šire u: Nikolina Grbić: Međunarodnopravni standardi koji se odnose na maloljetne izvršioce kaznenih djela, časopis za pravnu teoriju i praksu Pravna riječ, Udruženje pravnik RS, Banja Luka, 2009. godine.

odredba pravila 11.1 Pekinških pravila<sup>9</sup> koja glasi: “kad god je to moguće, razmotriće se mogućnost da se slučajevi maloljetnih prestupnika rješavaju bez pribjegavanja formalnom suđenju pred nadležnim organima...”<sup>10</sup>

Neke osnovne karakteristike (a ujedno i specifičnosti u odnosu na redovni, ili po nekim autorima opšti krivični postupak, odnosno krivični postupak prema punoljetnim učiniocima krivičnih djela) krivičnog postupka prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela propisane odredbama članova od 72 do 85 Zakona jesu:

1. načelo hitnosti krivičnog postupka, te načelo obazrivog postupanja,
2. pravila ili principi koji se odnose na pozivanje maloljetnog učinioca krivičnog djela i dostavljanje pismena maloljetniku,
3. isključenje oslobođenja od dužnosti svjedočenja,
4. pravila u odnosu na spajanje i razdvajanje krivičnog postupka prema maloljetniku,
5. organ starateljstva u postupku prema maloljetnicima i principi njegovog rada,
6. načelo primjene odredaba prema djeci,
7. načelo obaveznosti odbrane maloljetnog učinioca krivičnog djela,
8. princip sprovođenja jedinstvenog krivičnog postupka prema maloljetniku,
9. načelo zabrane objavljivanja toka krivičnog postupka i načelo isključenja javnosti i
10. načelo specijalizacije svih službenih lica koja učestvuju u postupku prema maloljetnicima.<sup>11</sup>

## **Policijski organi u postupku prema maloljetnicima i neki principi njihovog rada**

Uloga policije, odnosno policijskih službenika u postupku prema maloljetnicima izuzetno je obimna, složena i značajna<sup>12</sup>. Naravno, razlog je jednostavan, a on se odnosi na činjenicu da prvi kontakt, odnosno prvu komunikaciju sa maloljetnim licem u sukobu sa zakonom, po pravilu, ostvaruju pripadnici policije. S druge strane, policijski službenici koji su posebno edukovani, odnosno osposobljeni za postupanje prema maloljetnicima, po pravilu, čine i prvu, a često i najvažniju kariku organizovane i stručne borbe, kako protiv maloljetničkog prestupništva, tako i u krivičnopravnoj zaštiti djece i maloljetnika oštećenih krivičnim djelima.

Prije svega, treba istaći da postupati prema maloljetnom licu mogu isključivo oni policijski službenici koji posjeduju posebna znanja iz oblasti prava djeteta i maloljetničkog prestupništva<sup>13</sup>.

9 Rezolucija UN broj 40/33, od 29. novembra 1985. godine. The United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice – The Beijing Rules, 1985, usvojena od Generalne skupštine UN Rezolucijom broj 40/33, od 29. novembra 1985. godine.

10 Vidi šire u: Ljubinko Mitrović, Nikolina Grbić-Pavlović: Međunarodnopravni standardi u procesnom dijelu novog Zakona o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku u Republici Srpskoj, časopis za pravnu teoriju i praksu Pravna riječ, Udruženje pravnika RS, Banja Luka, 2010. godine.

11 Detaljnije o karakteristikama vidi u: Nikolina Grbić-Pavlović: Kaznenopravni aspekti maloljetničke delinkvencije u Republici Srpskoj, Defendologija centar za bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja, Banja Luka, 2010. godine.

12 Tako je ministar unutrašnjih poslova Republike Srbije 1. maja 2006. godine donio posebno Uputstvo o postupanju policijskih službenika prema maloljetnim i mlađim punoljetnim licima. Ovim Uputstvom propisano je postupanje policijskih službenika, uniformisanih i neuniformisanih zaposlenih, koji primjenjuju policijska ovlaštenja prilikom preduzimanja mjera i radnji na sprečavanju i suzbijanju krivičnih djela i prekršaja za koja su osumnjičeni maloljetnici i mlada punoljetna lica. Odredbe Uputstva odnose se i na postupanje sa maloljetnim licima koja su oštećena krivičnim djelom ili prekršajem, ili sa kojima policijski službenici dođu u kontakt po drugom osnovu, bez prisustva roditelja, usvojioca ili staraoca.

13 Program edukacije o sticanju posebnih znanja i kontinuiranom stručnom osposobljavanju i usavršavanju lica koja rade na poslovima prestupništva mladih i krivičnopravne zaštite djece i maloljetnika, odnosno “ostalnih” učesnika u postupku prema maloljetnicima shodno odredbi člana 197 Zakona donio je ministar pravde oktobra 2010. godine.

Kada govorimo o mjerama, vaspitnim preporukama i krivičnim sankcijama koje se preduzimaju prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela, treba istaći da je pored neformalnih opomena maloljetnim učiniocima krivičnih djela koje izriču policijski službenici policijskih organa i drugih sličnih ovlaštenja pripadnika policije u postupku prema maloljetniku, Zakonom propisana i posebna mjera upozorenja pod nazivom *policijsko upozorenje*<sup>14</sup> koja se po prvi put pojavljuje na ovim prostorima. Radi se, dakle, o formalnoj opomeni, odnosno posebnom upozorenju koje izriče policija<sup>15</sup> maloljetnom učiniocu krivičnog djela za koje je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do tri godine (tzv. bagatelni kriminalitet).

Svrha izricanja mjere policijskog upozorenja, slično onoj za izricanje vaspitnih preporuke, jeste dvojako kumulativno određena, i to:

da se ne pokreće krivični postupak prema maloljetniku za učinjeno krivično djelo ili da se obustavi već pokrenuti postupak i

da se primjenom policijskog upozorenja utiče na pravilan razvoj maloljetnika i jačanje njegove lične odgovornosti kako ubuduće ne bi činio krivična djela.

Dakle, i kada je policijsko upozorenje u pitanju, radi se o mjeri isključivo specijalno-preventivnog karaktera, koja vodi vansudskim oblicima intervencije.

Prema Zakonu, primjena mjere policijskog upozorenja reguliše se posebnim podzakonskim aktom, odnosno Pravilnikom o primjeni mjere policijskog upozorenja koji donosi ministar unutrašnjih poslova Republike Srpske. Ovim pravilnikom propisan je postupak primjene mjere policijskog upozorenja prema maloljetnom učiniocu krivičnog djela, kao i uslovi, ciljevi, rokovi, sprovođenje, organi koji učestvuju u primjeni mjere policijskog upozorenja i vođenje evidencije o izrečenim mjerama upozorenja, a sve u skladu sa Zakonom.

Policijsko upozorenje može se izreći ukoliko su ispunjene dvije grupe uslova. Prva grupa uslova odnosi se na ispunjenje onih elemenata koji se tiču radnji postupanja policijskog službenika prilikom izricanja policijskog upozorenja. Dakle, ovdje se radi o nizu pravila prema kojima postupaju policijski službenici policijskih organa, s tim da se podrazumijeva da su to oni policijski službenici koji imaju posebna znanja iz oblasti prava djeteta i prestupništva mladih.

Prvo i, svakako, najvažnije od njih, jeste ono pravilo po kome policijski službenik ispitivanje maloljetnika vrši isključivo uz odobrenje tužioca koje je pribavljeno prije ispitivanja, o čemu policijski službenik sastavlja posebnu službenu zabilješku.

Nadalje, policijski službenik ispituje maloljetnika u prisustvu njegovog branioca, roditelja, staraoca, odnosno usvojioca, a ukoliko su roditelji, staratelj, odnosno usvojlac maloljetnika spriječeni da prisustvuju ispitivanju maloljetnika, odnosno ukoliko njihovo prisustvo ne bi bilo u interesu maloljetnika, policijski službenik ispituje

Prema odredbi člana 1 Programom edukacije utvrđeni su tematski ciklusi koji se odnose na stručno usavršavanje lica koja rade na poslovima prestupništva mladih i krivičnopravne zaštite djece (obavezna edukacija), odnosno ovlašćenih službenih lica, socijalnih radnika, medijatora, advokata i radnika zaposlenih u kazneno-popravnim zavodima i zavodskim ustanovama u smislu njihove specijalizacije za postupanje sa maloljetnim učiniocima krivičnih djela, kao i za njihovo postupanje sa djecom i maloljetnim licima kada se pojavljuju kao oštećeni u krivičnom postupku. Članom 4 Programa edukacije o sticanju posebnih znanja i kontinuiranom stručnom osposobljavanju i usavršavanju lica koja rade na poslovima prestupništva mladih i krivičnopravne zaštite djece i maloljetnika propisano je da polaznici specijalizacije, odnosno stručnog usavršavanja po završetku svakog tematskog ciklusa dobijaju potvrde o učešću koje su uslovnog karaktera i podrazumijevaju obavezu za sve polaznike stručnog usavršavanja da moraju da prođu sva tri ciklusa specijalizacije kao uslov za sticanje konačnog sertifikata o završetku specijalizacije. Sertifikaciju polaznika specijalizacije vrše organizacije i ustanove koje pribave odobrenje Ministarstva pravde Republike Srpske. Ministarstvo pravde Republike Srpske je dužno voditi posebnu evidenciju sa imenima sertifikovanih polaznika specijalizacije.

<sup>14</sup> Ljubinko Mitrović: *Krivične sankcije prema maloljetnicima u Zakonu o zaštiti i postupanju s djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku Republike Srpske*, "Revija za kriminologiju i krivično pravo", Beograd, broj 2/2009.

<sup>15</sup> Žak Pru: *Kanadski Zakon o krivičnom gonjenju maloletnika*, Zbornik radova "Krivičnopravna pitanja maloletničke delinkvencije", Međunarodni naučni skup, Beograd, 21. i 22. marta 2008. godine.

maloljetnika u prisustvu predstavnika organa starateljstva ili predstavnika ustanove za smještaj maloljetnika.

Obaveze policijskog službenika su posebno definisane kada se maloljetnik prvi put ispituje. Naime, policijski službenik koji pristupa ispitivanju maloljetnika ima obavezu obavijestiti maloljetnika prije početka prvog ispitivanja najprije u pisanoj formi, a nakon toga i usmenim putem, na njegovom maternjem jeziku, odnosno na njemu razumljiv način<sup>16</sup>, o njegovim pravima iz člana 142. stav 2 Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske – Prečišćeni tekst (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 100/2009). Radi se o sljedećim pravima maloljetnika:

1. da mu se saopšti za koje krivično djelo se tereti i osnove sumnje protiv njega,
2. da nije dužan iznijeti svoju odbranu niti odgovarati na postavljena pitanja,
3. da može uzeti branioca po svom izboru koji može biti prisutan njegovom ispitivanju, kao i da ima pravo na branioca bez naknade u slučajevima predviđenim zakonom,
4. da se može izjasniti o djelu koje mu se stavlja na teret i iznijeti sve činjenice i dokaze koji mu idu u korist (ako to učini u prisustvu branioca njegov iskaz je dopušten kao dokaz na glavnom pretresu i bez njegove saglasnosti može biti pročitani i korišćen na glavnom pretresu),
5. da ima pravo u toku istrage razmatrati spise i razgledati pribavljene predmete koji mu idu u korist, osim ako nije riječ o spisima i predmetima čije bi otkrivanje moglo dovesti u opasnost cilj istrage,
6. da ima pravo na besplatne usluge prevodioca ako ne razumije ili ne govori jezik koji se koristi prilikom ispitivanja<sup>17</sup>,
7. da bude ispitivan u prisustvu branioca, roditelja, odnosno staraoca ili usvojioca, ili predstavnika organa starateljstva<sup>18</sup>.

Maloljetni učinilac krivičnog djela mora imati branioca prilikom prvog ispitivanja od strane tužioca ili policijskog službenika, odnosno tokom cijelog krivičnog postupka (pokretanja i vođenja krivičnog postupka), bez obzira na vrstu i visinu krivične sankcije koja je propisana. To podrazumijeva i dalje obaveze u pogledu branioca maloljetnika, pa tako maloljetnik ima branioca i onda kada policijski službenik izriče policijsko upozorenje, odnosno i kada tužilac uslovljava nepokretanje postupka prema maloljetniku ispunjenjem vaspitne preporuke iz člana 26 Zakona. Nadalje, svakako

<sup>16</sup> Načelo ili pravo upotrebe maternjeg jezika i pisma, ili jezika i pisma koje učesnici u postupku razumiju se odnosi na maloljetnika, ali i druge učesnike u postupku i njihovo pravo da u krivičnom postupku, posebno na pretresu, upotrebljavaju maternji jezik ili jezik koji razumiju. Sud je dužan o ovom pravu obavijestiti maloljetnika i druga lica koja učestvuju u krivičnom postupku. Ukoliko se procesna radnja u krivičnom postupku ili glavni pretres ne vode na maternjem jeziku ili jeziku koji razumiju maloljetnik ili drugo lice koje učestvuje u postupku, oni imaju pravo zatražiti da im se obezbijedi besplatno prevodenje njihovih izlaganja, odnosno besplatan prevod isprava i drugog dokaznog materijala. Povreda ovog načela u krivičnom postupku predstavlja bitnu povredu odredaba krivičnog postupka i osnov je pobijanja prvostepene presude. Pravo na upotrebu maternjeg jezika i pisma (odnosno “jezika koji razumiju”) posebno je važno kada u krivičnom postupku učestvuju strani državljan, odnosno lica različite nacionalne i etničke pripadnosti. U krivičnom postupku u ravnopravnoj su upotrebi službeni jezici Republike Srpske, jezik srpskog naroda, jezik bošnjačkog naroda i jezik hrvatskog naroda, kao i oba službena pisma, ćirilica i latinica.

<sup>17</sup> Isto tako, u slučaju da ne poznaje jezik na kome se vodi krivični postupak, maloljetnom učiniocu krivičnog djela određuje se prevodilac (Pravilo I 6. Havanskih pravila govori o tome, te obavezuje organe maloljetničkog pravosuđa na obezbjeđenje prevodioca, bez naknade, kad god je to potrebno u postupku prema maloljetnicima, a posebno za vrijeme medicinskih ispitivanja i disciplinskih postupaka. Slično predviđa i Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, koja u članu 40 propisuje “da se svakom djetetu koje je osumnjičeno ili optuženo da je prekršilo krivični zakon garantuje da ima besplatnu pomoć prevodioca ukoliko ne može da razumije ili ne govori jezik koji se koristi”).

<sup>18</sup> U odredbi člana 5 Zakona taksativno su pobrojana minimalna osnovna prava maloljetnika koja se moraju poštovati u svim fazama krivičnog postupka, i ona se odnose na pravo maloljetnika da mu se jasno kaže zbog čega se optužuje, da se smatra nevinim dok se ne dokaže suprotno, da se brani ćutanjem, da mu se priznanje ne iznuduje silom; pravo na pravnu pomoć advokata, pravo na prisustvo roditelja ili staraoca, pravo na provođenje postupka “bez odlaganja”, pravo da unakrsno ispituje svjedoke suprotne stranke i pozove i sasluša vlastite svjedoke pod jednakim uslovima i pravo na djelotvoran pravni lijek. O navedenim pravima maloljetnika govori i Pravilo 7.1 Pekinških pravila.

treba istaći i obavezu postupajućeg sudije koji na prijedlog tužioca ili policijskog službenika postavlja branioca po službenoj dužnosti ukoliko maloljetnik, njegov zakonski zastupnik ili srodnici maloljetnika nisu uzeli branioca. Branilac po službenoj dužnosti mora imati posebna znanja propisana zakonom iz oblasti dječijih prava, prestupništva mladih i njihove krivičnopravne zaštite (Pravilom 15.1 Pekinških pravila propisano je da će “maloljetnici tokom cijelog postupka imati pravo da ih predstavlja pravni savjetnik ili pravo na besplatnu pravnu pomoć kada je u dotičnoj zemlji takva mogućnost predviđena”, dok se u Pravilu III 18a Havanskih pravila kaže: “Maloljetnici treba da imaju pravo na advokata i na besplatnu pravnu pomoć gdje takva vrsta pomoći postoji, kao i da redovno komuniciraju sa svojim advokatom. Privatnost i povjerljivost komunikacije biće obezbijeđeni”).

Policijski službenik ima obavezu u roku od 24 časa ispitati maloljetnika, prikupiti sve potrebne dokaze, pribaviti socijalnu anamnezu<sup>19</sup> i podatke o ranijem životu maloljetnika, te uz službeni izvještaj tužiocu dostaviti i obrazložen prijedlog da se maloljetnik za konkretno počinjeno krivično djelo samo upozori. U postupku prikupljanja potrebnih dokaza, policijski službenik koji je ovlašćen da podnese prijedlog za izricanje policijskog upozorenja takođe pribavlja:

1. od organa starateljstva već pomenutu socijalnu anamnezu, kao i podatke o izrečenim vaspitnim mjerama,
2. od suda i tužilaštva podatke o izrečenim vaspitnim preporukama i
3. podatke iz kaznene i prekršajne evidencije.

Ako tužilac nakon razmatranja prijedloga za izricanje mjere policijskog upozorenja utvrdi da postoje dokazi da je maloljetnik učinio krivično djelo i da, s obzirom na prirodu krivičnog djela i okolnosti pod kojima je krivično djelo učinjeno, te raniji život maloljetnika i njegova lična svojstva, pokretanje krivičnog postupka ne bi bilo cjelishodno, tužilac daje traženo odobrenje i predmet dostavlja policijskom službeniku policijskog organa kako bi ovaj maloljetniku izrekao policijsko upozorenje. Podrazumijeva se da policijsko upozorenje izriče policijski službenik sa posebnim znanjima iz oblasti prava djeteta i maloljetničkog prestupništva<sup>20</sup> (potreba specijalizacije u okviru policije predviđena je Pravilom 12.1 Pekinških pravila: “Službenici policije koji se često ili isključivo bave maloljetnicima ili koji su prevashodno angažovani na sprečavanju maloljetničkog kriminala biće posebno upućeni i obučeni kako bi na najbolji način obavljali svoje funkcije.”

Ako tužilac ne odobri izricanje policijskog upozorenja, o tome će obavijestiti policijskog službenika i prije pokretanja pripremnog postupka razmotriti mogućnosti

<sup>19</sup> Odgovor na pitanje šta je to socijalna anamneza, pronalazimo u odredbi člana 12 stav 1 tačka j) Zakona o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku u Republici Srpskoj, prema kojoj “socijalna anamneza” predstavlja nalaz i mišljenje koje socijalni radnik dostavlja na zahtjev tužioca ili sudije i ona sadrži podatke o identitetu i ličnosti maloljetnika, razloge zbog kojih je došlo do prikupljanja podataka, analizu prikupljenih podataka, podatke o porodici, socijalnu dijagnozu i prognozu, kao i prijedlog mjera koje treba preduzeti; vidjeti više u: Ljubinko Mitrović: Uloga organa starateljstva u postupku prema maloljetnicima, Zbornik radova sa Međunarodnog naučnog skupa “Krivično zakonodavstvo i prevencija kriminala”, Brčko, 15. i 16. aprila 2011. godine.

<sup>20</sup> Potreba specijalističkog obučavanja svih službenika organa za sprovođenje zakona koji su uključeni u sistem maloljetničkog pravosuđa je Zakonom posebno definisana (član 197 stav 2), te je tako propisano da se Ministarstvo pravde, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Udruženje medijatora BiH i Advokatska komora Republike Srpske brinu o stručnom usavršavanju lica koja rade na poslovima prestupništva mladih i krivičnopravne zaštite djece. Dakle, radi se o edukaciji ostalih (pored sudija i tužilaca za maloljetnike) službenih aktera postupka prema maloljetnicima, odnosno ovlašćenih službenih lica policije, socijalnih radnika, medijatora, advokata kao i radnika zaposlenih u kazneno-popravnim zavodima i zavodskim ustanovama u smislu njihove specijalizacije za postupanje sa maloljetnim učiniocima krivičnih djela, kao i za njihovo postupanje sa djecom i maloljetnim licima kada se pojavljuju kao oštećeni u krivičnom postupku; vidjeti više u: Ljubinko Mitrović i Nikolina Grbić-Pavlović: Međunarodnopravni standardi i posebna načela postupka prema maloljetnicima, “Kopaonička škola prirodnog prava PRAVDA I PRAVO”, Zbornik radova – XXIII susret PRAVO I PROSTOR – Harmonizacija i pravo na razliku, Pravni život, Tom I, Udruženje pravnika RS, Kopaonik, 13–17. decembar 2010. godine.



i opravdanost izricanja vaspitne preporuke ili će donijeti naredbu za pokretanje pripremnog postupka.

Ukoliko tužilac “odobri” policijsko upozorenje, policijski službenik će najkasnije u roku od tri dana od dana dostavljanja mu predmeta, maloljetniku izreći policijsko upozorenje i tom prilikom mu ukazati na društvenu neprihvatljivost i štetnost njegovog ponašanja, posljedice koje takvo ponašanje može imati za njega, kao i na mogućnost vođenja krivičnog postupka i izricanja krivične sankcije u slučaju ponovnog izvršenja krivičnog djela.

Saopštavanju odluke o izricanju policijskog upozorenja mogu prisustvovati branilac maloljetnika, roditelj, staralac, odnosno usvojilac, a ukoliko su roditelji, staralac, odnosno usvojilac maloljetnika spriječeni da prisustvuju, odnosno ukoliko njihovo prisustvo ne bi bilo u interesu maloljetnika – odluka se saopštava u prisustvu predstavnika organa starateljstva ili predstavnika ustanove za smještaj maloljetnika. Odluka će se svakako zabilježiti u spisu i izraditi u pismenoj formi.

Policijski službenik, u roku od tri dana od dana izricanja mjere policijskog upozorenja, o donesenoj odluci pismeno obavještava tužioca, maloljetnika, njegovog branioca, roditelje, odnosno staraoca ili usvojioca maloljetnika, organ starateljstva, kao i oštećenog, uz navođenje razloga za donošenje ovakve odluke. Važnom svakako treba istaći i činjenicu da priznanje maloljetnika da je učinio krivično djelo, ne može biti korišćeno protiv njega u bilo kojem drugom kasnijem postupku.

Druga grupa uslova se odnosi na poštovanje principa srazmjernosti, posebno uz vođenje računa o dobrobiti maloljetnika koji je izvršio krivično djelo. Naravno, zakonodavac propisuje mogućnost izbora i primjene zakonom predviđene sankcije i mjera koje će biti prilagođene ličnim svojstvima, sredini i prilikama u kojima maloljetnik živi i u srazmjeri sa okolnostima i težinom učinjenog krivičnog djela i uvažavanjem prava lica oštećenog krivičnim djelom.

Izricanje policijskog upozorenja podrazumijeva kod maloljetnog lica ispunjenje sljedećih uslova:

1. da maloljetnik priznaje učinjeno krivično djelo,
2. da je priznanje počinjenja krivičnog djela dato slobodno i dobrovoljno,
3. da postoji dovoljno dokaza da je maloljetnik učinio krivično djelo i
4. da prema maloljetniku nije ranije izricano policijsko upozorenje, primijenjena vaspitna preporuka ili izricana neka druga krivična sankcija.

U odredbi člana 23 Zakona uređuje se značajno pitanje koje je vezano za evidenciju izrečenih mjera policijskog upozorenja. Za ovu vrstu evidencije sam Zakon ne upotrebljava naziv “kaznena evidencija”, jasno potencirajući razliku između ovih mjera (kao vrste alternativnih maloljetničkih mjera izrazito specijalno preventivnog karaktera) i drugih vrsta krivičnih sankcija (u prvom redu kazni i mjera upozorenja) koje su vezane za punoljetne učinioce krivičnih djela i koje se zasnivaju na krivici i osudi takvih lica. Zbog činjenice da kriminalna karijera maloljetnika može da traje više decenija (pa čak i pola vijeka), logično je da poseban značaj i ulogu u suzbijanju kriminaliteta imaju evidencije o izrečenim mjerama policijskog upozorenja ovakvim učiniocima krivičnih djela (posebno zbog utvrđivanja postojanja povrata uopšte, a naročito specijalnog povrata). Podaci o izrečenim mjerama policijskog upozorenja se vode u posebnim evidencijama, koje nemaju karakter krivične evidencije. Ove evidencije vode policijski organi, i to ne prema propisima krivičnog prava. Njihovi



podaci se ne mogu upotrijebiti na način kojim bi se mogao ugroziti maloljetnik i njegovo vaspitanje<sup>21</sup>.

U pogledu uloge policijskog organa u postupku prema maloljetnicima značajno je pomenuti i pravila koja se odnose na lišenje slobode maloljetnog lica od strane policijskog službenika za slučaj postojanja osnova sumnje da je maloljetno lice izvršilo krivično djelo, odnosno kada postoje razlozi predviđeni u članu 189 stav 1 t. a), b) i v) Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske, odnosno članovima 96 i 97 Zakona). Dakle, članom 96 Zakona dato je ovlašćenje policijskom službeniku da liši slobode maloljetno lice najduže do 12 časova. Naravno, ovo lišenje dolazi u obzir samo ako postoje osnovi sumnje da je to lice učinilo krivično djelo i ako postoji tačno određen zakonski razlog za pritvor.

Lišenje slobode je faktička mjera o kojoj policijski službenik ne donosi nikakvo rješenje. Najduže vrijeme trajanja lišenja slobode jeste onoliko koliko je potrebno da se lice lišeno slobode sprovede tužiocu "bez odlaganja", a najduže do 12 časova<sup>22</sup>. Na lišenje slobode se ne može izjaviti žalba iz razloga što je lišenje slobode limitirano rokom najduže do 12 časova, tako da eventualna žalba ne bi mogla sanirati nedostatke ili eventualne posljedice lišenja slobode, te bi stoga bila bespredmetna<sup>23</sup>.

Pored prednjeg, Zakon propisuje još niz pravila ponašanja policijskih službenika za slučaj lišenja slobode maloljetnog lica, poput onih koja govore da se "svi kontakti policijskog službenika sa maloljetnikom obavljaju na način koji u punoj mjeri poštuje ličnost maloljetnika i podržava njegovu dobrobit"<sup>24</sup>, zatim "bilo koji postupci koji narušavaju fizičko i mentalno zdravlje maloljetnika su zabranjeni", "o lišenju slobode policijski službenik odmah obavještava roditelje, odnosno staraoca ili usvojioca maloljetnika, branioca i nadležni organ starateljstva"<sup>25</sup>, "maloljetnik lišen slobode za vrijeme dok se nalazi u nadležnoj organizacionoj jedinici Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske...smješta se u prostoriju tako da nije u kontaktu sa odraslima"<sup>26</sup>, "dovođenje maloljetnika se obavlja na način koji štiti njegovo dostojanstvo i pretpostavku nevinosti" itd.

## Zaključak

Shodno članu 3 Zakona o policijskim službenicima<sup>27</sup>, policijski službenici su u vršenju svojih poslova i zadataka dužni pridržavati se Ustava Republike Srpske i zakona donesenih u skladu sa Ustavom. Isto tako, u vršenju svojih poslova i zadataka policijski službenik je dužan postupati na nepristrasan i zakonit način, štiti javni interes, ljudska prava i osnovne slobode.

U postupku prema maloljetnicima uloga pojedinih državnih organa je danas izuzetno značajna. Naravno, tu prije svega mislimo na organe pravosuđa, odnosno sudove i tužilaštva za maloljetnike, zatim na organe starateljstva, i na kraju (ili možda prije svih) na policijske organe, odnosno policijske službenike koji primjenjuju

21 Miodrag Simović i drugi, op.cit.

22 Pravilo 13. 1 Pekinških pravila propisuje: "Pritvor u očekivanju suđenja koristiće se samo kao posljednje sredstvo i u najkraćem mogućem trajanju."

23 Ibid

24 Pravilo 10. 3 Pekinških pravila.

25 Pravilo 10. 1 Pekinških pravila.

26 Pravilo 13. 4 Pekinških pravila propisuje: "Maloljetnici će u pritvoru biti odvojeni od odraslih i biće prtivoreni u odvojenoj ustanovi ili u odvojenom dijelu ustanove u kojoj se nalaze i odrasli zatvorenici." O ovom pravu maloljetnika kada je u pitanju njihov smještaj u institucijama govori i Pravilo 26. 3 Pekinških pravila.

27 Pored Zakona o krivičnom postupku Republike Srpske, policijska ovlašćenja, zatim osnovni principi u primjeni policijskih ovlašćenja, te dužnosti i prava policijskih službenika regulisana su i Zakonom o policijskim službenicima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 43/2010).

policijska ovlaštenja prilikom preduzimanja mjera i radnji na sprečavanju i suzbijanju krivičnih djela i prekršaja za koja su osumnjičeni maloljetnici i mlađa punoljetna lica.

Uloga policije u postupku prema maloljetnicima posebno je značajna. Pored neformalnih opomena maloljetnih učinilaca krivičnih djela koje preduzmaju ovlaštena službena lica policijskih organa i drugih ovlaštenja pripadnika policije u postupku prema maloljetniku, Zakonom je propisana i posebna mjera upozorenja pod nazivom policijsko upozorenje. Prema Zakonu, primjena mjere upozorenja reguliše se posebnim podzakonskim aktom koji donosi Vlada Republike Srpske, a na prijedlog ministra unutrašnjih poslova Republike Srpske.

## Literatura

1. Grbić, Nikolina: Međunarodnopravni standardi koji se odnose na maloljetne izvršioce kaznenih djela, časopis za pravnu teoriju i praksu Pravna riječ, Udruženje pravnika RS, Banja Luka, 2009. godine;
2. Grbić-Pavlović, Nikolina: Kaznenopravni aspekti maloljetničke delinkvencije u Republici Srpskoj, Defendologija centar za bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja, Banja Luka, 2010. godine;
3. Mitrović, Ljubinko i Grbić-Pavlović, Nikolina: Međunarodnopravni standardi u procesnom dijelu novog Zakona o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku u Republici Srpskoj, časopis za pravnu teoriju i praksu Pravna riječ, Udruženje pravnika RS, Banja Luka, 2010. godine;
4. Mitrović, Ljubinko: Krivične sankcije prema maloljetnicima u Zakonu o zaštiti i postupanju s djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku Republike Srpske, "Revija za kriminologiju i krivično pravo", Beograd, broj 2/2009;
5. Mitrović, Ljubinko: Uloga organa starateljstva u postupku prema maloljetnicima, Zbornik radova sa Međunarodnog naučnog skupa "Krivično zakonodavstvo i prevencija kriminala", Brčko, 15. i 16. aprila 2011. godine;
6. Mitrović, Ljubinko i Grbić-Pavlović, Nikolina: Međunarodnopravni standardi i posebna načela postupka prema maloljetnicima, "Kopaonička škola prirodnog prava PRAVDA I PRAVO", Zbornik radova-XXIII susret PRAVO I PROSTOR – Harmonizacija i pravo na razliku, Pravni život, Tom I, Udruženje pravnika RS, Kopaonik, 13–17. decembar 2010. godine;
7. Pru, Žak: Kanadski Zakon o krivičnom gonjenju maloletnika, Zbornik radova "Krivičnopravna pitanja maloletničke delinkvencije", Međunarodni naučni skup, Beograd, 21. i 22. marta 2008. godine;
8. Simović, Miodrag i drugi: Komentar Zakona o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku, Banja Luka, 2010. godine;
9. Zakon o zaštiti i postupanju sa djecom i maloljetnicima u krivičnom postupku ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 13/2010);
10. Zakon o policijskim službenicima ("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 43/2010);
11. Convention on the Rights of the Children (1989) – A/Rezol/44/25, 25. novembar 1989;
12. The United Nations Standard Minimum Rules far the Administration of Juvenile Justice – The Beijing Rules, 1985, usvojena od Generalne skupštine UN Rezolucijom broj 40/33, od 29. novembra 1985. godine.

## Summary

Police have a particularly important role in juvenile proceedings. Besides informal admonishments of the juvenile offenders by the authorized officials of the police bodies and other powers of the police in proceedings against a juvenile, this Law provides for a special warning measure called police caution. It is, therefore, a more formal warning, or a special warning imposed by the police to a juvenile offender, for which a fine or imprisonment up to three years (so-called bargain crime) is appointed. Pursuant to this law, police caution can be imposed if two groups of conditions are met. The first group of conditions is related to the actions of authorized officer in imposing a police caution. The second group of conditions refers to the compliance with the principle of proportionality, especially taking into account the welfare of a minor who is in conflict with the law. Of course, the Law provides for possibility of selection and use of legally prescribed sanctions and measures that will be tailored to personal characteristics, environment and circumstances in which the juvenile lives, and in proportion to the circumstances and severity of the offence, respecting the rights of the injured party.

In order for a police caution to be imposed, the juvenile must confess the criminal offense, the confession must be given freely and voluntarily, there must be sufficient evidence that the juvenile committed a crime and the juvenile must not be previously imposed a police caution, corrective recommendations, or any other sanction.

# MEĐUNARODNA POLICIJSKA SARADNJA U BORBI PROTIV NASILJA NA FUDBALSKIM UTAKMICAMA

Bojan Janković, MA  
*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*  
doc. dr Saša Milojević  
*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

**Apstrakt:** Uprkos svim uložnim naporima i sredstvima tokom poslednjih decenija da se on suzbije, čini se da fudbalski huliganizam i dalje, u različitim oblicima i varijacijama, u zavisnosti od države, predstavlja ozbiljan društveni problem. Države i međunarodne organizacije su se poslednjih godina usaglasile da u rešavanju ovog problema moraju više da se koriste preventivne strategije, a jedan njihov segment je i intezivna međunarodna policijska saradnja. Речник - Прикажи детаљни речник U radu se objašnjava zbog čega je ona značajna, koji su oblici međunarodne saradnje i načini na koji se ona ostvaruje. Da bi se ona sprovedla neophodna je razmena blagovremenih i adekvatnih informacija o navijačima, tako da se u radu razmatraju vrste informacija koje se razmenjuju, kao i rokovi njihovog dostavljanja. Takođe, dat je prikaz sprovođenja međunarodne policijske saradnje za konkretnu fudbalsku utakmicu, odnosno određeni fudbalski turnir, posebno kroz fazu pripreme za saradnju i fazu neposredne saradnje tokom održavanja navedenog događaja.

**Ključne reči:** huliganizam, međunarodna saradnja, policija, fudbal.

## Uvod

Kada se u široj javnosti govori o nasilju koje se dešava na sportskim priredbama, prvenstveno se ono najviše vezuje za fudbal. Da se nasilje najviše vezuje za fudbalske terene pokazalo je i donošenje Evropska konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju gledalaca na sportskim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama<sup>1</sup>. Konvencija se odnosi na sprečavanje nasilja na svim sportskim manifestacijama, ali je posebno prepoznala problem nasilja na fudbalskim utakmicama koje je najizraženije, što se vidi iz samog njenog naziva. U Srbiji se nasilje na sportskim priredbama pojavljuje početkom devedesetih godina 20. veka, i to upravo na fudbalskim utakmicama. Nasilje je i danas prvenstveno vezano za fudbalske utakmice. Poslednjih nekoliko godina, nasilje koje su izazvali fudbalski huligani, dolazi u žižu javnosti zbog nastupanja posebno teških posledica.<sup>2</sup> Iako poslednji statistički pokazatelji ukazuju na pozitivne tendencije vezane za bezbednost održavanja sportskih takmičenja, Srbija je po parametrima još uvek daleko od ostalih evropskih država u ovoj oblasti. U Republici Srbiji ne postoje posebne evidencije u kojima se evidentira isključivo nasilje na fudbalskim utakmicama, već MUP Republike Srbije obrađuje statistički podatke koje su vezani za nasilje na svim sportskim priredbama, ali je očigledno da se najveći broj nasilnih događaja može vezati za fudbalske utakmice. Prema uporednim podacima podacima MUP-a Republike Srbije za 2010 i 2009. godinu, u Srbiji je održano je 44.748

<sup>1</sup> Službeni list SFRJ-Medunarodni ugovori, br. 9/90, od 01.03.1990. godine.

<sup>2</sup> Najdrastičniji primeri predstavljaju kada je ubijen francuski državljanin Bris Taton 17.09.2009. godine, pre utakmice fudbalskih timova Partizana i Tuluza, kao i nasilničko ponašanje srpskih navijača 12.10.2010. godine u Đenovi, na utakmici fudbalskih reprezentacija Italije i Srbije.

sportskih skupova što je nešto iznad njihovog broja u 2009. godini (43.692), ali je broj slučajeva ozbiljnijeg narušavanja javnog reda na ovim skupovima smanjen za oko 20% (sa 130 na 102). U 2010. godini nije bilo slučajeva nasilničkog ponašanja navijača sa smrtnom posledicom, a broj povređenih lica smanjen je za oko 40% (sa 192 na 119). Broj intervencija policije prilikom održavanja sportskih skupova je sličan u obe godine (110:111), dok je broj krivičnih dela izvršenih nad policijskim službenicima zaduženim za bezbednost sportskih manifestacija smanjen gotovo za polovinu (sa 40 na 23), a broj povređenih policijskih službenika prilikom intervencija za 65% (sa 45 na 16). Registrovano je povećanje napada na sportske sudije (sa 75 na 100), a zbog narušavanja javnog reda, prekinut je isti broj sportskih priredbi kao i u 2010. godini (69).<sup>3</sup>

## Zahtevi i očekivanja UEFA-e

Tokom posete Fudbalskom savezu Srbije, maja 2011. godine, čelnici svetske i evropske fudbalske organizacije su naglasile činjenicu da Srbija, kao i još nekoliko evropskih država, ima veliki problem sa fudbalskim huliganizmom. Takođe, srpskim domaćinima je naglašeno da ukoliko ne reše navedeni gorući problem ne mogu očekivati pozitivne reakcije evropske fudbalske organizacije, odnosno Srbija će biti izbrisana sa svetske i evropske fudbalske mape i biće isključena iz svih međunarodnih fudbalskih, klupskih i reprezentativnih, međunarodnih takmičenja. Srbiji je ostavljen veoma kratak rok za poboljšanje situacije u ovoj oblasti. Zadatke koje Srbija mora da ispuni u narednih šest meseci izneo je lično predsednik UEFA-e Mišel Platini, i one bi se podelili na primenu pravnih mera i primenu bezbednosnih i sigurnosnih mera:

Primena pravnih mera:

1. Striktna primena Zakona o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama;
2. Stroge kazne i efikasan i brz krivični postupak protiv izgređenika;
3. Donošenje Zakona o fizičko-tehničkom obezbeđenju i redarima, koji će definisati ulogu, odgovornost i obuku redara;
4. Razvoj efektivnog sistema zabrana dolaska huligana na stadione;
5. Zabrane putovanja koje će sprečiti izgređenike da uđu ili napuste zemlju, i

## Razvoj protokola za efektivnu međunarodnu policijsku saradnju i razmenu informacija

Primena bezbednosnih i sigurnosnih mera:

1. Formiranje nacionalnog fudbalskog policijskog centra, gde bi se slivale sve informacije vezane za bezbednost i u okviru kojeg bi bio koordinisan rad svih bezbednosnih struktura;
2. Bolji trening programi za policiju i redare;
3. Integrisani pristup policiji, obezbeđenju i redarima;
4. Efikasna nacionalna baza podataka sa poznatim izgređencima;
5. Stimulisane preventive nasilja, obaveze rada policije i kreiranje bolje komunikacije između policije i navijača;
6. Standardna upotreba policijskih spotera i pripadnika obaveštajne službe;

<sup>3</sup> Izveštaj o radu MUP-a Republike Srbije za 2010. godinu.

7. Ublažavanje policijskog stila - jačanje prijateljskih navijača, i

8. Poboljšan kvalitet stadionske infrastrukture i operacija.<sup>4</sup>

Kao što se vidi iz predloženih mera UEFA-e najveći broj predloženih mera se zasniva na proaktivnom pristupu rešavanja problema huliganizma, u koje se ubraja i **razvoj protokola za efektivnu međunarodnu policijsku saradnju i razmenu informacija**. UEFA je prihvatila naučna saznanja do kojih se došlo putem više naučnih istraživanja koja su pokazala da proaktivno delovanje svih subjekata, a preventivno policije, pri suprostavljanju huliganizmu, daje mnogo efikasnije i prihvatljivije rezultate.<sup>5</sup> Jedno od istraživanja je pokazalo da postoji određena grupa faktora koji doprinose da stepen nasilja na fudbalskim utakmicama bude niskog inteziteta ili da ga uopšte ne bude. Na sledećem dijagramu su prikazani faktori koji doprinose smanjenju nasilja na fudbalskim utakmicama.



Slika 1. Faktori koji doprinose niskom intezitetu narušavanja javnog reda na međunarodnim fudbalskim utakmicama<sup>6</sup>

Kao što se moglo primetiti navedeno je osam faktora koji doprinose niskom intezitetu narušavanja javnog reda, među kojima je i visok stepen međunarodne policijske saradnje. Svi navedeni faktori ne mogu se svrstati u istu grupu, ali takođe se ne može napraviti potpuna gradacija od najvažnijih ka onima koji su manje bitni. Može se samo samo konstatovati da je stepen međunarodne policijske saradnje jedan od bitnijih faktora koji doprinosi da do nasilja ne dođe. Negativan primer kada ovaj faktor nije bio uzet u obzir jeste prilikom incidenta 2010. godine na stadionu „Luidi Ferari“ u Đenovi,

4 Mišel Platini: Srbiji treba fudbalska policija!, <http://sportservis.name/wsw/index.php?p=71&ni=22495>, 17.05.2011.

5 Opširnije Adang O., Brown E., Policing Football in Europe, Politie academie Apeldoorn, 2008.

6 Adang O., Clifford S., End of Award Report Crowd dynamics, policing and 'hooliganism' at 'Euro2004' Grant reference: RES-000-23-0617, [http://www.esrc.ac.uk/Image/Crowd\\_Dynamics\\_Hooliganism\\_tcm11-9419.pdf](http://www.esrc.ac.uk/Image/Crowd_Dynamics_Hooliganism_tcm11-9419.pdf), str. 5., 11.03.2011.



na fudbalskoj utakmici između reprezentacija Italije i Srbije, koji su izazvali srpski huligani, usled koje je došlo do prekida utakmice i nereda na ulicama grada. Sigurno bi bilo drugačije da je prilikom planiranja obezbeđenja ove utakmice uzet ozbiljnije u razmatranje ovaj faktor, jer bi tada bila smanjena mogućnost nastajanja nasilja na stadionu u u samom gradu.

## Značaj i oblici međunarodne policijske saradnje

Sposobnost određene policijske organizacije, zemlje organizatora fudbalske utakmice, da se uspešno suprostavi fudbalskom huliganizmu umnogome zavisi od podrške koje će dobiti od drugih inostranih policijskih organizacija, kako iz zemalja iz kojih dolaze gostujući navijači, tako i iz drugih država koje imaju informacije ili iskustva u organizaciji međunarodnih utakmica. Tačnije, međunarodna policijska saradnja može pomoći u obezbeđivanju pune bezbednosti događaja, putem aktivnosti kako domaćih policijskih snaga, tako i inostranih, gde pri tom svako od njih ima specifični stepen odgovornosti. Normalno, prvenstveni nosilac policijskih aktivnosti jesu domaće policijske jedinice, ali i inostrane policije su odgovorne za pružanje informacija, izradu analize rizika svojih navijača, kao i druge načine pružanja pomoći domaćim snagama. Obim aktivnosti stranih policijskih ekipa za određenu fudbalsku manifestaciju određuje se u konsultacijama između policijskih organizacija.<sup>7</sup> Veličina inostranih policijskih snaga koje se angažuje neće biti uvek ista, odnosno zavisi će od analize rizika koje nose sa sobom gostujući navijači. Međunarodna policijska saradnja obično započinje zahtevom za pružanje pomoći zemlje domaćina, blagovremeno upućene preko nadležnog ministarstva za unutrašnje poslove. U Evropskoj uniji je predviđeno da takav zahtev mora da se uputi najmanje tri nedelje pre određene međunarodne fudbalske utakmice, a u zavisnosti od stepena procenjenog rizika za tu utakmicu rok bi trebao da bude i duži, a za međunarodne fudbalske turnire taj rok je ograničen na najmanje 16 nedelja pre početka.<sup>8</sup> Pored toga što mora da bude blagovremen, u zahtevu mora da bude preciziran obim podrške i sastav policijskih snaga koje su potrebne za ispomoc.

Uspostavljanje međunarodne policijske saradnje na planu suprostavljanja huliganizma ima dva ključna cilja. Prvo, poboljšanje razmene iskustava između država, odnosno njihovih policijskih organizacija u cilju uspostavljanja zajedničkih standarda bezbednosti i održavanju javnog reda. Drugo, cilj je unapređenje saradnje između država, posebno u razmeni informacija o navijačima, njihovom kretanju i klasifikovanju navijača na one koji su rizični i na one koji to nisu. Da bi se ovi ciljevi ostvarili odlukom Saveta EU iz 2002. godine<sup>9</sup> predloženo je svakoj članici da osnuje Nacionalnu kancelariju za razmenu informacija o bezbednosti fudbalskih takmičenja (NFIP) koja će biti nadležna za saradnju prilikom organizacije događaja koji uključuju više od jedne države EU. U preporukama UEFE, koje su već navedene u uvodnom delu teksta, zahtevano je osnivanje ovakve kancelarije i u Republici Srbiji, radi uspešnije borbe protiv huliganizma.

<sup>7</sup> Adang O., Cuvelier C., Policing Euro 2000 International police co-operation, information management and police deployment, Police Academy of the Netherlands, Apeldoorn, 2001, str. 21.

<sup>8</sup> Council Resolution concerning an updated handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved, Official Journal of the European Union (2010/C 165/01), str. 15.

<sup>9</sup> Council decision of 25 April 2002, concerning security in connection with football matches with an international dimension, Official Journal of the European Union (2002/348/JHA).

Međunarodna policijska saradnja na terenu može se odvijati na nekoliko načina, u zavisnosti od prirode skupa koji se organizuje i potrebama policije zemlje domaćina, i odvija se u nekoliko pravaca:

1. prikupljanje i razmena obaveštajnih podataka o navijačima;
2. izviđanje, uočavanje i dužnost pratnje (operativni policijski nadzor navijača od početka njihovog putovanja, za vreme utakmice i nakon završetka utakmice-spotting);
3. stavljanje navijača pod policijsku kontrolu, i
4. komunikacije sa navijačima.<sup>10</sup>

Pored međunarodne policijske saradnje za konkretnu fudbalsku utakmicu, ona se može odvijati i u kontinuitetu, ne vezano za određeni fudbalski događaj, putem razmene kadrova, ili učestvovanjem celokupnih policijskih jedinica za uspostavljanje narušenog javnog reda u zajedničkim vežbama, pokretanjem zajedničkih seminara ili konferencija policijskih jedinica različitih zemalja. Primer takvih seminara, u kome je učestvovalo nekoliko policijskih jedinica iz različitih evropskih država je radionica koju je organizovala Evropska komisija, marta 2011. godine u Beogradu sa temom „Radionica o suočavanju sa fudbalskim huliganima i policijske taktike na fudbalskim utakmicama“. Radionica je prvenstveno bila namenjena pripadnicima srpske Žandarmerije u nameri da se upoznaju sa novim trendovima o tehnikama rešavanja konfliktnih situacija u različitim situacijama povezenim sa nasiljem na fudbalskim utakmicama.<sup>11</sup> Cilj takvih međunarodnih policijskih seminara je razmena iskustava u primeni policijskih taktika, kao i podsticanje njenih učesnika da u svojim zemljama pokrenu donošenje novih podzakonskih propisa koji će podržati nacionalni napor da se stane na put ovakvom vidu nasilja. Pored seminara i vežbi, još jedan način saradnje se može organizovati na način da pripadnici inostranih policijskih snaga prisustvuju određenim fudbalskim utakmicama na kojima će posmatrati organizaciju i aktivnost policijskih jedinica na terenu kao i ponašanje i rekaciju domaćih navijača.

## Pripreme za saradnju

Da bi se u potpunosti ostvarila međunarodna policijska saradnja neophodno je izvršiti adekvatne pripreme za njeno sprovođenje. U pripremama moraju da učestvuju, kako zemlja domaćin, tako i druge zemlje, recimo zemlje tranzita navijača, kao i one države koje poseduju određene obaveštajne podatke o navijačima ili druge značajne informacije o organizaciji sportskog događaja. Nosilac navedenih priprema svakako treba da bude zemlja organizator fudbalske utakmice ali obaveze imaju i druge države. Obaveze drugih država se sastoje u prikupljanju i blagovremenom dostavljanju obaveštajnih podataka, kontroli navijača na svojoj teritoriji, kao i pripremi svojih timova koji će biti upućeni na ispomoc u zemlju domaćina. Međutim, da bi se uspešno izvršile sve pripreme mora postojati stalni dijalog između država, putem posebnih telefonskih linija, održavanjem sastanaka, konferencija i radnih poseta.

Zemlja domaćin mora da izvrši adekvatne pripreme za međunarodnu policijsku saradnju na centralnom nivou, ali takođe i na lokalnom nivou (gradovi i regije gde

<sup>10</sup> Council Resolution of 4 December 2006 concerning an updated handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved, Official Journal C 322, 29/12/2006 P. 0001 – 0039.

<sup>11</sup> Workshop on Dealing with football hooliganism/police tactics at football games, [http://ec.europa.eu/enlargement/taix/dyn/taix-events/detail\\_en.jsp?EventID=44284](http://ec.europa.eu/enlargement/taix/dyn/taix-events/detail_en.jsp?EventID=44284), 01.04.2011. Konferencija je trebala da se održi u vremenu od 22.02. do 25.02.2011. godine, ali je zbog tehničkih problema održana marta 2011. godine.

se održavaju fudbalske utakmice). U tom smislu moraju se organizovati radne posete inostranih policijskih timova, iz država sa kojima će biti uspostavljena policijska saradnja, u cilju razmene obaveštajnih podataka ali i radi uspostavljanja adekvatnih kontakata i neposrednog upoznavanja učesnika. Radne posete su veoma važan faktor za upoznavanje radne okoline u kojima će boravite inostrane delegacije. Tokom tih poseta uspostavljaju se formalni i neformalni kontakti koji mogu doprineti uspešnoj međunarodnoj policijskoj saradnji. Cilj poseta je da se na centralnom nivou te delegacije upoznaju sa policijskim sistemom određene države, rukovodiocima policijske organizacije i sa radom Nacionalne kancelarije za razmenu informacija o bezbednosti fudbalskih takmičenja (NFIP), ali takođe je cilj i poseta gradovima u kojima će se odigravati fudbalske utakmice, u nameri da se upoznaju sa lokalnim policijskim rukovodiocima i drugim policijskim službenicima sa kojima će ostvariti saradnju, upoznavanje sa stadionima gde će se odigravati utakmice, kao i sa samim gradom održavanja fudbalske utakmice.

Ovakav vid priprema bio je primenjen na nekoliko većih fudbalskih takmičenja i navedene posete pokazale su se kao velika prednost ka daljoj uspešnoj policijskoj saradnji. Prilikom tih poseta, pored informacija koje su dobile od domaćina, inostrane policijske delegacije često su nosile opremu za snimanje i obradu podataka (kamere, fotoaparati, računari) i na licu mesta prikupljali neophodne dodatne informacije.<sup>12</sup>

Pokretanje međunarodne policijske saradnje je zadatak zemlje domaćina koja organizuje fudbalsku utakmicu. Ministar nadležan za unutrašnje poslove mora da uputi zvaničan zahtev za uspostavljanje policijske saradnje, ukoliko policija zemlje organizatora proceni da je inostrana pomoć neophodna. Zahtev za međunarodnu policijsku saradnju neophodno je uputiti na vreme kako bi inostrane policijske organizacije mogle da izvrše blagovremene pripreme. U skladu sa *Priručnikom sa preporukama za međunarodnu policijsku saradnju i mere za sprečavanje i kontrolu nasilja i nereda na fudbalskim utakmicama sa međunarodnom dimenzijom, u kojima je uključena najmanje jedna država članica Evropske unije*, predviđeno je da takav zahtev mora da se dostavi drugoj zemlji najmanje 16 nedelja pre održavanja fudbalskog turnira, a najmanje tri nedelje pre pojedinačne međunarodne fudbalske utakmice.<sup>13</sup> Zahtev će biti upućen i onim državama za koje se proceni da mogu pomoći policiji zemlje organizatora. Procena da li inostrane policijske organizacije mogu pružiti adekvatnu pomoć treba razmotriti kroz nekoliko faktora: profesionalno iskustvo u vezi sa fudbalskim nasiljem, posredovanje informacija o stepenu rizika navijača, mogućnost obezbeđivanja adekvatnih operativnih informacija i dr. Inostrane policije moraju postupiti po zahtevu, prvenstveno u pružanju analize rizika o navijačima iz država iz koje dolaze. Analiza rizika mora biti dostavljena najmanje dve nedelje pre održavanja fudbalske utakmice ili najmanje osam nedelja pre održavanja fudbalskog turnira, sa svim procenama iz oblasti na koje se odnosi međunarodna policijska saradnja: prikupljanje i razmena obaveštajnih podataka o navijačima; izviđanje, uočavanje i dužnost pratnje (operativni policijski nadzor navijača od početka njihovog putovanja, za vreme utakmice i nakon završetka utakmice- spotting); stavljanje navijača pod policijsku kontrolu, i komunikacije sa navijačima. Analiza rizika može pomoći da se utvrdi u kojoj oblasti može najbolje da se ostvari me-

12 Adang O., Cuvelier C., Policing Euro 2000 International police co-operation, information management and police deployment, Police Academy of the Netherlands, Apeldoorn, 2001, str. 21.

13 Prvu verziju tog priručnika Savet evropske unije je doneo 21.06.1999. godine, pod nazivom „Priručnik za međunarodnu policijsku saradnju i mere za sprečavanje i kontrolu nasilničkog ponašanja povezanim sa međunarodnim fudbalskim mečevima“. Sledeći priručnik, iz 2001. godine, nosio je naziv „Priručnik sa preporukama za međunarodnu policijsku saradnju i mere za sprečavanje i kontrolu nasilja i nereda na fudbalskim utakmicama sa međunarodnom dimenzijom, u kojima je uključena najmanje jedna država članica Evropske unije. Unapredene verzije priručnika pod istim nazivom su donete 4.12.2006. i 3.06.2010. godine.

đunarodna policijska saradnja. Na upućeni zahtev, zemlja koja treba da pruži pomoć i podršku mora da se u odgovoru izjasni u kojoj meri je sposobna da ispuni zahteve i u kojoj od navedenih oblasti međunarodne pomoći.

## Saradnja u toku fudbalskg meča ili takmičenja

Saradnja između policija različitih država tokom određene fudbalske utakmice ili fudbalskog prvenstva se može odvijati na nekoliko nivoa. Najviši nivo saradnje se odvija između Nacionalnih kancelarija za razmenu informacija o bezbednosti fudbalskih takmičenja (NFIP), između kojih se razmenjuju sve novo pristigle informacije koje su interesantne za bezbedno odvijanje jedne fudbalske manifestacije. Jedan deo razmene informacija se odvija i preko inostranih policijskih oficira za vezu koji se mogu nalaziti u štabu policije domaćina, a drugi, na nižem nivou, preko policijskih oficira koji se u žargonu nazivaju "osmatračići" (Spotters), čija je uloga praćenje ponašanja i kretanja svojih navijača, od trenutka njihovog okupljanja, prelaska državne granice i njihovog kretanja u inostranstvu i prosleđivanje informacija policijskim štabovima. Pored inostranih "osmatračića" potrebno je da i policija zemlje domaćina ima svoje "osmatračiće" za svoje navijače. Inostrani policijski timovi nisu nikad samostalni već su oni dopunjeni domaćim policijskim snagama sa kojima uspostavljaju neposrednu saradnju. Da bi se uspešno odvijala saradnja između inostranih i domaćih policijskih snaga neophodno je odrediti koje će poslove obavljati pojedini policijski službenici, kako bi se uspešno uspostavila i realizovala međunarodna policijska saradnja. Inostrane policijske delegacije, upućene kao ispomoć u državu koja organizuje međunarodnu fudbalsku utakmicu ili turnir mogu biti različitog sastava, u zavisnosti kako je dogovoreno na pripremnim sastancima. Upućene delegacije mogu biti sastavljene od vođe delegacije, oficira za vezu, "osmatračića" (spotters), operativnog koordinatora, a u zavisnosti od situacije delegacije mogu biti i šireg sastava.

**Vođa delegacije** inostranog policijskog tima je u svakom pogledu lider, u znanju, posedovanju veština, ponašanju, policajac sa velikim iskustvom u međunarodnoj policijskoj saradnji. On mora biti obučan na polju strateških, taktičkih i operativnih tehnika u pogledu obezbeđenja javnih skupova, a posebno fudbalskih utakmica. Vođa delegacije treba da ima visoke moralne i lične kvalitete i da bude primer drugim pripadnicima inostranih policijskih timova. On mora da pokazuje fleksibilnost u radu u različitim okolnostima, nezavisno da li je u pitanju redovna situacija, ili je trenutak kada se radi pod velikim pritiskom. Mora da poseduje veštinu komunikacije kako bi na konstruktivan način mogao da se uklopi bez većih problema u inostranu policijsku organizaciju i subkulturu.

Kao što je već navedeno **oficir za vezu** iz svake zemlje ima zadatak da obezbedi protok informacija između štaba zemlje domaćina i matične zemlje. On je u stalnoj vezi sa timovima osmatračića od kojih dobija informacije sa terena, ali i sa vođom delegacije od kojeg dobija strateške informacije. Poželjno je da oficir za vezu bude policajac sa iskustvom u oblasti međunarodne policijske saradnje, sa dobrom veštinom komunikacije i određenim statusom koji mu dozvoljava da konsultuje sve relevantne izvore u svojoj zemlji. Od njega se očekuje da budu kreativan u traženju rešenja za dobijanje specifičnih informacija i da u svakom trenutku pronađe alternativne izvore informacija. Oficir za vezu je policajac od koga se očekuje da prikupi, obradi i prezentuje visoko kvalitetne informacije.

Danas, jedan od glavnih metoda putem kojih policija dolazi do informacija o navijačima jeste korišćenje policijskih službenika koji se u žargonu nazivaju „osmatračići“

(**spotters**). Oni mogu veoma mnogo pomoći zemlji organizatora određene fudbalske utakmice jer im dostavljaju informacije iz prve ruke, sa terena, iz neposrednog kontakta sa navijačima. Sistem „osmatrača“ je zamišljen da svaki policijski službenik koji obavlja tu delatnost bude povezan za određeni klub. Njegov zadatak je da identifikuje i nadgleda huligane određenog kluba, pogotovo kada putuju na gostujuće utakmice. Ovi službenici ostvaruju bliske veze sa svojim lokalnim klubovima, sa vođama navijačkih grupa, kao i sa registrovanim huliganima. Oni bi policijskim snagama zemlje organizatora mogli da pomognu na veoma kreativan način, u okviru pravnih normi određene države. „Osmatrača“ moraju da karakterišu objektivnost i tolerantni stav nego kod bilo kojeg drugog policajca. Posebno je važno da poseduje veštine neophodne da se održi komunikacija u svim okolnostima i veštine za uspostavljanje, razvoj i održavanje kontakata na raznim društvenim nivoima. On bi u svom radu morao da se uzdrži od bilo koje aktivnosti koja bi na bilo koji način ugrozila njegov kredibilitet ili fizički integritet, njega ili drugih policajaca. To je policajac koji poseduje specijalizovana znanja o navijačima, njihovim navikama i običajima, koji poseduje podatke o identitetu, posebno rizičnih navijača, o taktikama i strategijama koje navijači pojedinih klubova preduzimaju. Njegov primarni zadatak je da sakuplja i dostavlja relevantne obaveštajne podatke kako bi se sprečilo nasilje na fudbalskim utakmicama. Sekundarni zadatak je da ako do nasilja dođe on pruži pomoć policijskim i sudskim organima u identifikaciji osumnjičenih i obezbeđenju dokaza protiv izazivača nasilja.

Uloga **operativnog koordinatora** u inostranoj delegaciji je da koordinira sva operativna potupanja na terenu i da obezbedi kontakte između policajaca koji se nalaze na terenu i oficira za vezu koji se nalazi u štabu zemlje organizatora. Takođe, on ima ulogu da uspostavi vezu između inostranih policijskih timova na terenu sa lokalnim policijskim snagama zemlje domaćina. On mora biti u stalnom kontaktu sa vođom delegacije i da sa njim koordinira sva postupanja inostranog tima.

Zemlja domaćin treba maksimalno da iskoristi podršku koju dobija od inostrane policijske delegacije. Ali pre toga organizatori moraju da inostranim policijskim timovima obezbede adekvatne uslove za njihov boravak i rad. To se pre svega misli na ličnu bezbednost inostranih delegacija, obezbeđenje adekvatnih informacija koje su im neophodne za rad, po potrebi obezbeđenje prevodioca, domaćih policijskih oficira za vezu, komunikacione opreme, smeštajnih kapaciteta i dr.

## Razmena informacija

Razmena informacija o huliganizmu između država je od izuzetne važnosti u borbi protiv nasilja povezanim sa fudbalskim utakmicama. Kao što je već napomenuto, odlukom Saveta EU iz 2002. godine predloženo je svakoj članici da osnuje Nacionalnu kancelariju za razmenu informacija o bezbednosti fudbalskih takmičenja (NFIP). Odlukom nije preporučeno kako bi takva kancelarija organizaciono trebalo da izgleda, već je način njenog uređenje ostavljeno da uredi svaka država za sebe. Njihovo osnivanje u svakoj državi je neophodno kako bi se olakšala međunarodna policijska saradnja na ovom problemu. Kancelarija svake države bi u svakom trenutku morala da poseduje ažurirane analize rizika navijača fudbalskih klubova i reprezentacije, kako bi u svakom trenutku, ne efikasan način mogla da odgovori na zahtev drugih država za dostavljanje relevantnih informacija o navijačima, kao i lične podatke o visoko rizičnim navijačima, huliganima.<sup>14</sup> Odluka iz 2002. dopunjena je 2007. godine, kada je dogovoreno da svaka

<sup>14</sup> „Rizični navijači su poznata ili nepoznata lica koja mogu predstavljati potencijalni rizik za narušavanje javnog red ili asocijalna ponašanja na fudbalskim utakmicama ili u vezi njih, bez obzira da li su ona planirana ili su spontano



članica svojoj kancelariji omogućiti pristup različitim bazama podataka o „rizičnim“ licima koje se uglavnom nalaze u posedu ministarstva unutrašnjih poslova, te da se države članice postaraju da kancelarije započnu razmenjivati analize kritičnih situacija koje su se desile na do tada održanim takmičenjima i, najzad, da svaka kancelarija mora da izrađuje listu preporuka (generalizovanu iz dotadašnjih iskustava), koju će potom učiniti dostupnu partnerima putem Internet prezentacije kancelarije ili preko zahteva.<sup>15</sup> U poslednjim preporukama UEFE, upućenim prema Republici Srbiji, takodje je ukazana potreba za osnivanje ovakve kancelarije, koja bi bila sastavni deo Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije.

Prilikom razmene obaveštajnih podataka mora se napraviti razlika između opštih i ličnih podataka. Prva grupa informacija bi se odnosila na one koje definišu događaj u svim njegovim dimenzijama, sa posebnom pažnjom na bezbednost i bezbednosne rizike (strateške informacije), informacije koje pomažu policijskim službenicima u pravljenu analize rizika (operativne informacije) i informacije koje pomažu da se adekvatno odgovori na sve bezbednosne probleme koji se jave u toku događaja (taktičke informacije). Lični podaci se odnose na informacije o pojedincima za koje se pretpostavlja da mogu predstavljati potencijalni rizik za bezbednost održavanja događaja. One mogu da sadrže podatke o pojedincima koji su prethodno izazvali nasilje ili nereda ili su učestvovali u njima, a povezani sa fudbalskim utakmicama.

Informacije se mogu razmenjivati pre, tokom i nakon događaja. Te tri faze ne moraju uvek da budu strogo odvojene. Pre odigravanja događaja, zadatak NFIP zemlje organizatora je da na strateškom nivou formuliše i uputi jednoj ili više državama zahtev za dobijanje informacija o navijačima, koje će da sadrže analizu rizika navijača i druge relevantne informacije vezane za bezbednost održavanja manifestacije, kao i opis pretnji koje ugrožavaju sportsku priredbu. Na operativnom nivou, NFIP države koja dostavlja informacije treba da dostavi tačne i pravovremene informacije o kretanjima navijača kako rizičnih, tako i onih koji nisu rizični, o prodaji karata i o drugim relevantnim informacijama. Država koja poseduje relevantne informacije o navijačima mora da ih dostavi drugim zemljama i ako ne postoji zahtev za prikupljanje podataka. Tokom samog održavanja fudbalskog takmičenja NFIP organizatora može zahtevati potvrdu informacija koje su prethodno dostavljene, kao i zahtev za ažuriranje analize rizika. Država organizator mora da dostavi informacije o povratku navijača kojima je ulazak u zemlju zabranjen ili su proterani, zemljama porekla ili tranzita. Nakon događaja država organizator mora drugim zemljama da dostavi informacije o ponašanju navijača tako da bi države porekla mogle da ažuriraju analize rizika o navijačima pojedinih fudbalskih klubova ili reprezentacije, kao i detalje o eventualnim incidentima u kojima su učestvovali ili su ih izazvali gostujući navijači.

## Zaključna razmatranja

Iz svega napred navedenog može se zaključiti da uspešna međunarodna policijska saradnja može doprineti prevenciji navijačkog nasilja i kontroli ponašanja navijača na fudbalskim stadionima. Kao što je rečeno može, jer nastajanju nasilja doprinese i

nastala. Navijači koji nisu rizični su poznata ili nepoznata lica koji ne predstavljaju rizik za nastajanje nasilja ili nereda na fudbalskim utakmicama ili u vezi njih, bez obzira da li su ona planirana ili su spontana nastala.“ Council Resolution concerning an updated handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved, Official Journal of the European Union (2006/C 322/01), str. 18.

<sup>15</sup> Savković M., Đorđević S., Na putu prevencije nasilja na sportskim priredbama: predlog regionalnog okvira saradnje, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2010., str. 20.



drugi faktori koji su navedeni u uvodnim izlaganjima. Poslednjih godina smo svedoci proaktivnog pristupa policije ovom problemu. Deo proaktivnog pristupa je i međunarodna policijska saradnja. Preduslov za uspostavljanje i uspešno odvijanje je osnivanje Nacionalnih kancelarija za razmenu informacija o bezbednosti fudbalskih takmičenja (NFIP). I ako se Republika Srbija već dve decenije suočava sa navedenim problemom, do sada se nije razmišljalo u pravcu osnivanja NFIA, a pri tom je očigledno da postoji potreba za njenim postojanjem. Republika Srbija je poslednjim potezima UEFA-e primorana da u veoma kratkom roku osnuje ovakvu kancelariju, i ako je bila u mogućnosti da pre toga samostalno i bez pritiska sama to uradi. Poslednje informacije govore da je, zaključkom Vlade Srbije od 05.05.2011. godine, doneta odluka da se u okviru MUP-a Republike Srbije, u Upravi policije, osnuje posebno Odeljenje za praćenje i sprečavanje nasilja na sportskim priredbama, koje će predstavljati srpski NFIP. Međutim, i pored toga što je doneta formalna odluka da se kancelarija osnuje, rok od šest meseci, koje je UEFA-a postavila, za njeno osnivanje i uspostavljanje efektivne međunarodne policijske saradnje je veoma kratak. Da li će Srbija u tome uspeti? Može se samo pretpostaviti da je taj period dovoljan samo da se pripreme i usvoje neophodni pravni akti i ustanovi organizacija kancelarije, kao da se ona tehnički opremi, ali dug je period koji će proći do prvih vidljivih rezultata. Ova kancelarija i međunarodna policijska saradnja je jedan od uslova koji će verovatno biti postavljen i za ulazak Srbije u Evropsku uniju, kojoj Srbija teži. Jedan od glavnih uslova za ulazak bilo koje države u EU je uspešna kontrola kriminaliteta, a huliganizam predstavlja jedan od njegovih oblika. Definitivno je ispred Srbije u ovoj oblasti veliki posao, koje ne može samo policija da nosi na leđima. Međunarodna policijska saradnja je samo jedan od segmenata koji mogu doprineti uspešnjoj borbi protiv huliganizma. Ostali delovi društva se moraju uključiti u ovo borbu, porodice, škole, a u ovom kritičnom trenutku pre svega sudstvo, sa efikasnim rešavanjem sudskih postupaka koji su pokrenuti protiv huligana.

## Literatura

1. Adang O., Brown E., *Policing Football in Europe*, Politie academie Apeldoorn, 2008.
2. Adang O., Clifford S., *End of Award Report Crowd dynamics, policing and 'hooliganism' at 'Euro2004' Grant reference: RES-000-23-0617*, [http://www.esrc.ac.uk/Image/Crowd\\_Dynamics\\_Hooliganism\\_tcm11-9419.pdf](http://www.esrc.ac.uk/Image/Crowd_Dynamics_Hooliganism_tcm11-9419.pdf), 11.03.2011.
3. Adang O., Cuvelier C., *Policing Euro 2000 International police co-operation, information management and police deployment*, Police Academy of the Netherlands, Apeldoorn, 2001.
4. *Council decision of 25 April 2002, concerning security in connection with football matches with an international dimension*, Official Journal of the European Union (2002/348/JHA).
5. *Council Resolution concerning an updated handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved*, Official Journal of the European Union (2010/C 165/01).
6. *Council Resolution of 4 December 2006 concerning an updated handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved*, Official Journal C 322 , 29/12/2006 P. 0001 – 0039.

7. *Evropska konvencije o nasilju i nedoličnom ponašanju gledalaca na sportkim priredbama, posebno na fudbalskim utakmicama*, Službeni list SFRJ-Međunarodni ugovori, br. 9/90, od 01.03.1990. godine.
8. Izveštaj o radu MUP-a Republike Srbije za 2010. godinu.
9. Janković B., *Prevenција nasilja na sportskim priredbama*, Glasnik prava, br. 3/10.
10. Mišel Platini: *Srbiji treba fudbalska policija!*, <http://sportservis.name/wsw/index.php?p=71&ni=22495>, 17.05.2011.
11. Savković M., Đorđević S., *Na putu prevencije nasilja na sportskim priredbama: predlog regionalnog okvira saradnje*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2010.
12. *Workshop on Dealing with football hooliganism/police tactics at football games*, [http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/dyn/taieux-events/detail\\_en.jsp?EventID=44284](http://ec.europa.eu/enlargement/taieux/dyn/taieux-events/detail_en.jsp?EventID=44284), 01.04.2011.

## Rezime

Uprkos svim uložnim naporima i sredstvima tokom poslednjih decenija da se on suzbije, čini se da fudbalski huliganizam i dalje, u različitim oblicima i varijacijama, u zavisnosti od države, predstavlja ozbiljan društveni problem. Srbiji, kao državi koja ima veliki problem sa huliganizmom, je maja meseca 2011. godine predsednik UEFA-e Mišel Platini ostavio rok od šest meseci da poboljša situaciju u ovoj oblasti ili će u suprotnom svi fudbalski klubovi i reprezentacija biti isključeni iz svih međunarodnih takmičenja. Tom prilikom ispred Republike Srbije su postavljeni konkretni zahtevi koje država mora da ispuni kako se ne bi dogodio najgori scenario za srpski fudbal. Države i međunarodne organizacije su se poslednjih godina usaglasile da u rešavanju ovog problema moraju više da se koriste preventivne strategije, a jedan njihov segment je i intezivna međunarodna policijska saradnja. Te satndarde je prihvatila i UEFA, a tokom posete maja 2011. godine je saopštila predstavnicima Republike Srbije. Речник - Прикажи детаљни речник U radu se objašnjava zbog čega je međunarodna policijska saradnja na planu borbe protiv huliganizma značajna, koji su njeni oblici i načini na koji se ona ostvaruje. Da bi se ona sprovedla neophodna je razmena blagovremenih i adekvatnih informacija o navijačima, tako da se u radu razmatraju vrste informacija koje se razmenjuju, kao i rokovi njihovog dostavljanja. Preduslov za uspešnu razmenu informacija i efikasnu međunarodnu policijsku saradnju je osnivanje Nacionalnih kancelarija za razmenu informacija o bezbednosti fudbalskih takmičenja (NFIP). U radu je dat prikaz sprovođenja međunarodne policijske saradnje za konkretnu fudbalsku utakmicu, odnosno određeni fudbalski turnir, posebno kroz fazu pripreme za saradnju i fazu neposredne saradnje tokom održavanja navedenog događaja. Autor smatra da je međunarodna policijska saradnja na problemu huliganizma veoma važan faktor u ukupnoj borbi protiv ovog oblika kriminaliteta i da je Republika Srbija morala aktivnije da se priključi ovom procesu, prvenstveno osnivanjem Nacionalne kancelarije za razmenu informacija o bezbednosti fudbalskih takmičenja, jer je problem huliganizma u Srbiji izražen poslednje dve decenije, a ne da čeka na spoljašnje pritiske iz UEFA-e i Evropske unije.



# KONVENCIJA O POLICIJSKOJ SARADNJI U JUGOISTOČNOJ EVROPI I ULOGA SRBIJE U BORBI PROTIV MEĐUNARODNOG KRIMINALA<sup>1</sup>

*Danijela Spasić, MA  
Kriminalističko-policijska akademija, Beograd  
Milan Lipovac  
Fakultet bezbednosti, Beograd*

**Apstrakt:** Konvenciju o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi potpisale su Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Crna Gora i Srbija, u Beču, 5. maja 2006. godine. Ovaj međunarodni ugovor nastao je kao izraz zajedničkih potreba zemalja-potpisnica da se ojača i unapredi policijska saradnja i uzajamna pomoć vezana za policijska pitanja, sa ciljem ispunjenja zajedničkih bezbednosnih potreba. Kao primarni objekat bezbednosnog partnerstva, definisanog ovom Konvencijom, prepoznate su prekogranične pretnje po javni red i bezbednost i međunarodni kriminal u svim njegovim pojavnim oblicima identifikovanim u ovom regionu. U operativnom smislu, policijska saradnja usmerena je i na prevenciju, otkrivanje i policijsku istragu krivičnih dela. Konvencija definiše opšte mere policijske saradnje, oblike zajedničke saradnje, načine zaštite podataka i kategorisanje njihove poverljivosti, ovlašćenja službenih lica, formiranje zajedničkih istražnih timova i dr.

U radu se analiziraju predložena rešenja, procenjuje stepen njihove operativne korisnosti i pretpostavlja efektivnost definisanog modela saradnje uzimajući u obzir kompleksnost bezbednosnih izazova, pretnji i rizika u regionu, sa posebnim naglaskom na prekogranične pretnje i oblike organizovanih međunarodnih kriminalnih aktivnosti. Posebna pažnja posvećuje se mestu i ulozi Srbije u policijskoj saradnji i značaju koji Konvencija ima za funkcionisanje njene policije. Analiza je usmerena i na uočavanje mogućih nedostataka u operacionalizaciji predloženih oblika saradnje.

**Ključne reči:** policijska saradnja, Jugoistočna Evropa, međunarodni kriminal.

## Uvod

Kriminal ne poznaje nacionalne granice. Zato je međunarodna policijska saradnja izuzetno važan segment odnosa između subjekata međunarodne zajednice, a s obzirom na transnacionalni karakter kriminalnih aktivnosti, u budućnosti će biti od vitalnog značaja. Dugi niz godina države i njihove policijske organizacije ostvaruju saradnju i koordinaciju aktivnosti sa svojim međunarodnim partnerima kroz sledeće kanale:

- Globalnu, multilateralnu saradnju putem Interpola;
- Bilateralne i regionalne sporazume o policijskoj saradnji sa pojedinim državama, i
- Evropsku multilateralnu saradnju preko Evrotopola.

---

<sup>1</sup> Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta pod nazivom Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija. Projekat finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije (br. 179045), a realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2011–2014). Rukovodilac projekta je prof. dr Saša Mijalković.

Saradnja država odvija se u okviru utvrđenih međunarodnih odnosa, dok je odredbama unutrašnjeg prava i međunarodnim Konvencijama konkretnije regulisana. Njen legislativni okvir čine ustanovljena pravna pravila i međunarodni instrumenti. S jedne strane, okvir saradnje utvrđuju unutrašnji pravni propisi i politička platforma država učesnica, a s druge strane, međunarodni dokumenti, ugovori i Konvencije koje su države zaključile. Unutrašnji okvir saradnje utvrđuju zakoni država i odluke njihovih najviših organa. Najčešće su to ustavi kao najviši pravni akti, podzakonski akti i odluke.

Međunarodni okvir saradnje predstavljaju brojni međunarodnopravni dokumenti, a pre svih, Povelja OUN koja ističe univerzalne ciljeve i načela. Osnov međunarodne saradnje čine opšta pravna načela prosvetljenih naroda, moralna i etnička shvatanja. U užem smislu, najvažniji pravni osnov saradnje su međunarodni ugovori sačinjeni u posebnoj pisanoj formi, koji imaju pravnu snagu i obaveznost za potpisnike. Obim međunarodne saradnje država je u dijapazonu od bilateralne, preko regionalne do multilateralne.<sup>2</sup>

Na globalnom nivou, okosnicu multilateralne saradnje čini *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala* (tzv. „Palermo Konvencija“), otvorena za sve države za potpisivanje od 12. do 15. decembra 2000. u Palrmu, u Italiji, a nakon toga u sedištu Ujedinjenih nacija u Njujorku do 12. decembra 2001. godine, zajedno sa dva dopunska protokola – *Protokolom za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom*, i *Protokolom protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom*.<sup>3</sup>

## Institucionalni oblici međunarodne policijske saradnje u Evropi

Najstarija organizacija međunarodne policijske saradnje je Interpol. Osim toga, u Evropi je osnovan i Europol 1995. godine, a na britansku inicijativu je osnovana i grupa za borbu protiv međunarodnog terorizma, radikalizma i ekstremizma – *Trevi grupa*. Na području opšte bezbednosti, saradnja se sastoji u sledećem: razmena informacija o aktima nasilja, terorističkim planovima i aktivnostima i pružanju pomoći u konkretnim slučajevima, razmena tehničkih iskustava policijskih službenika, usavršavanje obrazovnog sistema za policiju, saradnja u zaštiti civilnog vazdušnog saobraćaja, zaštita i sigurnost građana, zaštita civilnih nuklearnih elektrana i sigurnost civilnog transporta nuklearnog materijala, saradnja u sprečavanju prirodnih katastrofa i nesreća. Trevi grupa, centralna i nacionalne uprave su osnovane u zemljama Evropske Unije i one imaju savetodavnu ulogu nacionalnih državnih organa.<sup>4</sup>

Potreba za pojačanom policijskom saradnjom, radi očuvanja bezbednosti zbog ukidanja granične kontrole, utvrđena je Šengenskim sporazumom, koji je potpisan 1985. godine. Šengenskom konvencijom iz 1990. godine predviđne su brojne preventivne mere, kako bi se očuvala bezbednost na granici nakon ukidanja kontrole.

Naime, 1985. godine potpisan je Šengenski sporazum između Belgije, Francuske, Luksemburga, Holandije i Nemačke radi međusobnog ukidanja graničnih kontrola. Uskoro se grupi pridružila i Italija, a danas ovaj sporazum obuhvata sve članice Evropske Unije (EU). Realizacija sporazuma je započela 1990. godine a sastoji se

2 Nikač, Ž.: *Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta – Europol i Interpol*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2003.

3 Savezna skupština Savezne Republike Jugoslavije usvojila je 22. juna 2001. Zakon o potvrđivanju Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunskih protokola (Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori, br. 6/2001).

4 Lukić, T.: *Borba protiv terorizma na nivou Evropske Unije i međunarodna saradnja*, Zbornik radova, Pravni fakultet, Novi Sad: broj 1/2006, str. 273-275.

u ujednačavanju ugovora o policijskoj saradnji na prevenciji kriminala i traganju za izvršiocima krivičnih dela, uspostavljanju zajedničkog kompjuterskog sistema podataka za pronalaženje lica i stvari (SIS – šengenski informacioni sistem), ubrzavanju i pojednostavljenju međunarodne pomoći u krivičnim postupcima, poboljšanju saradnje među nacionalnim policijama, usklađivanju zakona koji se odnose na droge, oružje i eksplozive i registraciju putnika koji odsedaju u hotelima.

Postoje i drugi institucionalizovani oblici međunarodne policijske saradnje u Evropi. Pre svega, tu je od 1969. godine tzv. *Bernski klub*, koji predstavlja informativno središte šefova službi bezbednosti Švajcarske i Evropske Unije sa glavnim zadatkom da rade na suzbijanju organizovanog kriminala i terorizma. *Bečki klub* je osnovan 1978. godine (njegove članice su: Austrija, Francuska, Italija, Nemačka, Švajcarska, a od 1989. godine i Jugoslavija; danas ukupno 28 zemalja), radi suzbijanja terorizma, kontrole granica, azilnata itd.

Međudržavna policijska saradnja se uglavnom svodi na komuniciranje posredstvom Interpola i Europol. Nekoliko zemalja u Evropi je postavilo *oficire za vezu* u drugim zemljama i neformalni kontakti se koriste na *ad hoc* osnovi. Formalno, informacije se razmenjuju samo na osnovu bilateralnih i multilateralnih ugovora, a u odsustvu takvih ugovora, između država – potpisnica Konvencije UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, ova Konvencija se smatra osnovom za međunarodnu saradnju.

U okviru EU, Europol obezbeđuje podršku i pomoć domaćim organima koji se bore protiv organizovanog kriminala. Europol priprma izveštaje o aktuelnoj situaciji i stanju organizovanog kriminala, istovremeno formirajući zajedničku bazu podataka za sve države članice.

U okviru Šengenske Konvencije koja se primenjuje u većini država članica Evropske unije, Šengenski informacioni sistem dozvoljava nacionalnim organima da razmenjuju baze podataka u vezi mnogih ključnih pitanja skoro momentalno sa svojim kolegama u drugim zemljama. Sistem sadrži oko 50000 terminala u državama članicama. Osim toga, između država članica dozvoljena je prekogranična policijska potera, uključivanje u mere nadzora na teritoriji druge države i uključivanje u mere kontrolisane isporuke.<sup>5</sup>

Pojačana policijska saradnja je jedna od najznačajnijih preventivnih mera Šengena. Ona posebno podrazumeva:

- Međusobnu operativnu podršku i neposrednu razmenu informacija između organa za sprovođenje zakona, sa ciljem sprečavanja i otkrivanja krivičnih dela;
- prekogranične pretrage;
- prenošenje podataka o posebnim slučajevima, sa ciljem sprečavanja budućih krivičnih dela, koja predstavljaju pretnju za javnu politiku i javnu bezbednost;
- razmenu podataka sa ciljem sprovođenja efikasnih provera i nadzora na spoljašnjim granicama;
- upućivanje oficira za vezu;
- inteziviranje policijske saradnje u oblastima oko granice putem bilateralnih dogovora i sporazuma;
- uspostavljanje i održavanje zajedničkog informacionog sistema, SIS-a;
- posebne nacionalne mere.<sup>6</sup>

Odredbe o policijskoj saradnji unutar Šengena učvršćene su uvođenjem pravnih tekovina Šengena u *Ugovoru iz Amsterdamu*, koji je stupio na snagu 1999. godine. *Kodeks o granicama Šengena* (SBC) iz 2006. godine, poziva države članice na saradnju u oblasti

<sup>5</sup> Lukić, T., isto.

<sup>6</sup> Lukić, T.: Borba protiv organizovanog kriminala i terorizma na međunarodnom nivou, *Pravni život*, br.12/2006.



granične bezbednosti. Države članice će se međusobno podržavati i ostvariti blisku i stalnu saradnju, sa ciljem efikasnog sprovođenja granične kontrole. One će razmenjivati sve relevantne informacije. Saradnja između država članica, u okviru Kodeksa o granicama Šengena, podrazumeva da sve strane imaju slično zakonodavstvo, da je obezbeđena pouzdanost kao i sigurnost podataka, kao i da su radni metodi slični. Razmena podataka i saradnja uključuje sve relevantne informacije i vidove saradnje neophodne za sprovođenje granične provere i nadzor granice. Kodeks o granicama ne isključuje postojeće bilateralne ili multilateralne mehanizme saradnje sa trećim državama. Primeri ovakve saradnje su postojanje sistema delegata pripadnika granične policije i drugih sličnih sistema.

U maju 2005. godine, Austrija, Belgija, Francuska, Nemačka, Luksemburg, Holandija i Španija potpisale su *Ugovor o inteziviranju prekogranične saradnje*, posebno po pitanju borbe protiv terorizma, prekograničnog kriminala i ilegalnih migracija, ili *Ugovor iz Pruma*. Poznatiji kao *Konvencija iz Pruma*, ili Šengenski treći sporazum, ova sporazum ima za cilj da značajno unapredi način razmene podataka između potpisnica, radi sprečavanja i krivičnog gonjenja zločinačkih dela. Ugovor iz Pruma je odobren od strane EU kao vodeći dokument u ovoj oblasti. Ugovorom iz Pruma regulisane su sledeće oblasti:

- razmena informacija u vezi sa DNK, otiscima prstiju i registracijom vozila;
- prekogranična operativna saradnja;
- borba protiv terorizma i ilegalnih migracija;
- zaštita podataka.

U praksi, razmena informacija obavlja se preko centralnih kontakt osoba, a jedan centralni organ je odgovoran za realizaciju. Zahtevi za određenim informacijama sastavljaju se u pismenom obliku. Da bi zadovoljio pojedinačne zahteve, suštinski delovi Ugovora iz Pruma morali su biti primenljivi na sve države članice. Iz tog razloga, osnovni elementi Ugovora iz Pruma uneti su u pravni okvir EU, Odlukom saveta 2008/615/JNA od 23. juna 2008. godine o inteziviranju prekogranične saradnje, naročito po pitanju borbe protiv terorizma i prekograničnog kriminala. Odlukom saveta 2008/615/JNA, koja sadrži odredbe Ugovora iz Pruma, a sastavljena je sa ciljem unapređenja razmene podataka, države članice odobravaju jedna drugoj pristup svojim automatskim datotekama DNK analize, automatskim daktiloskopskim identifikacionim sistemima i podacima o registraciji vozila. Ovom odlukom, države članice nastoje da inteziviraju prekograničnu saradnju, naročito razmenu podataka između organa odgovornih za sprečavanje i istragu krivičnih dela.<sup>7</sup>

Značajan napredak u prekograničnoj saradnji na evropskom nivou ostvaren je uspostavljanjem Evropske agencije za upravljanje operativnom saradnjom na spoljašnjim granicama država članica Evropske unije (Fronteks), u 2004. godini. Osnova za uvođenje ove agencije je zajednička politika integrisane zaštite granica. Fronteks radi na jačanju granične bezbednosti, tako što kordinira aktivnosti država članica u procesu implementacije mera Zajednice, koje se odnose na upravljanje spoljašnjim granicama. Sa svojim sedištem u Varšavi (Poljska), Fronteks je povezan sa ostalim partnerima Zajednice i EU, nadležnim za bezbednost spoljašnjih granica, kao što su Europol, Cepol, Olaf, saradnju carinskih službi i saradnju službi koje sprovode fitosanitarnu i veterinarsku kontrolu, a u cilju unapređivanja međusobne povezanosti.

Fronteks je institucija u okviru EU, koja ima pravni karakter. Njeni prihodi potiču isključivo od finansiranja Zajednice i njom upravlja izvršni direktor. Glavno telo Agencije je upravni odbor. On formalnom procedurom ustanovljava radni program Agencije i ostvaruje vezu sa drugim organima EU.

<sup>7</sup> Lukić, T., isto.

## Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi

Konvenciju o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi potpisale su Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Crna Gora i Srbija, u Beču, 5. maja 2006. godine. Ovaj međunarodni ugovor nastao je kao izraz zajedničkih potreba zemalja-potpisnica da se ojača i unapredi policijska saradnja i uzajamna pomoć vezana za policijska pitanja, sa ciljem ispunjenja zajedničkih bezbednosnih potreba. Ova Konvencija predstavlja osnovni sporazum o saradnji u regionu. Neke države, članice EU, učestvovala su u pripremi ovog sporazuma, koji je iz tog razloga u saglasnosti sa načinom saradnje u EU. Oblici saradnje poštuju propise EU.

Konvencija obuhvata i ciljeve usaglašene ministarskom deklaracijom o bezbednosti granica u Jugoistočnoj Evropi, tzv. *Sarajevskom deklaracijom*, iz februara 2006. godine. Kao primarni objekat bezbednosnog partnerstva, definisanog Konvencijom, prepoznate su prekogranične pretnje po javni red i bezbednost i međunarodni kriminal u svim njegovim pojavnim oblicima identifikovanim u ovom regionu. U operativnom smislu, policijska saradnja usmerena je i na prevenciju, otkrivanje i policijsku istragu krivičnih dela. Konvencija definiše opšte mere policijske saradnje, oblike zajedničke saradnje, načine zaštite podataka i kategorisanje njihove poverljivosti, ovlašćenja službenih lica, formiranje zajedničkih istražnih timova i dr.

### Materijalno-pravni okvir Konvencije

U cilju unapređenja saradnje ugovornih strana predviđeno je preduzimanje **opštih mera** koje obuhvataju:

1. unapređenje razmene informacija i struktura komunikacije (međusobno informisanje o činjenicama pojedinih slučajeva i vezama između osumnjičenih, bez ukazivanja na podatke u vezi sa licima), i
2. unapređenje saradnje tokom operacija i istraga u cilju prevencije, otkrivanja, istraga i suprotstavljanja pretnjama (raspoređivanje snaga u susednim graničnim oblastima; sprovođenje zajedničkih programa u oblasti prevencije kriminala; održavanje redovnih sastanaka sa ciljem definisanja zajedničkih strategija, operacija potraga i patroliranja, razmene statističkih podataka; obuke kadrova i dr.)

**Saradnja po zahtevu** realizuje se preko organa za sprovođenje zakona ugovornih strana određenih nacionalnim zakonodavstvom<sup>8</sup>, ali se Konvencijom predviđa i osnivanje ili imenovanje nacionalnih centralnih jedinica. Zahtevi za saradnju mogu se odnositi na:

1. Identifikaciju vlasnika i korisnika motornih vozila, svih tipova plovila i vazduhoplova;
2. Informacije o vozačkim dozvolama i dokumentima o vozilima kao o određenim vozačkim odobrenjima i dokumentima;
3. Utvrđivanje mesta prebivališta, mesta boravišta i boravišne dozvole;
4. Identifikaciju pretplatnika na telefone i drugu telekomunikacionu opremu;
5. Identifikaciju pojedinaca, mrtvih tela ili delova mrtvih tela;

<sup>8</sup> Organi za sprovođenje zakona ugovornih strana navedeni su u prilogu ove Konvencije. Uglavnom se radi o ministarstvima unutrašnjih poslova, odnosno o pojedinim njegovim organizacionim jedinicama (u Crnoj Gori je to Uprava policije).

6. Informacije o poreklu predmeta (vatreno oružje, municija i eksplozivi, eksplozivne naprave, motorna vozila, svi tipovi plovila i vazduhoplova i kulturna dobra);
7. Potragu za traženim licima i imovinom;
8. Pokretanje i koordinaciju mera potrage;
9. Policijske informativne razgovore i saslušanja;
10. Informacije o istrazi na mestu zločina, sakupljanju dokaza, proceni i analizi dokaza;
11. Mere radi obezbeđenja zaštite svedoka;
12. Razmenu informacija u slučajevima vruće potrage;
13. Razmenu informacija i saradnju u vezi sa kontrolisanjem mase na javnim okupljanjima.

Na polju **organizovanog kriminala**, ugovorne strane razmenjuju informacije o:

- podacima lica umešanih u organizovani kriminal, vezama između osumnjičenih i lica pod sumnjom u vezi sa izvršenjem krivičnih dela, o strukturi kriminalnih organizacija i grupa, njihovim obrascima ponašanja; informacije o krivičnim delima u pripremi, u pokušaju ili o mestu, vremenu i tipu izvršenih krivičnih dela; detalji o žrtvama ili oštećenoj imovini, kao i o drugim posebnim okolnostima.
- novim oblicima i metodama prekograničnog kriminala;
- o rezultatima sprovedenih kriminoloških i drugih istraživanja o kriminalu;
- pružaju obaveštajne podatke i/ili uzorke predmeta ili imovine koja je oštećena ili korišćena tokom izvršenja krivičnih dela, ili je nastala kao njegova posledica;
- o zakonima koji su na snazi a odnose se na krivična dela koja su predmet ove Konvencije;
- o prihodima od krivičnih dela i imovini stečenoj putem izvršenja ili učestvovanja u izvršenju krivičnih dela.

Informacijama i podacima koji su predmet razmene mora biti obezbeđen adekvatan standard zaštite, predviđen nacionalnim zakonodavstvima.

U domenu razmene relevantnih podataka, Konvencija predviđa i pružanje informacija bez prethodnih formalnih zahteva, ali i zajedničke analize pretnji i stope kriminaliteta bar jednom godišnje. Poseban segment saradnje predstavlja **razmena informacija i obaveštajnih podataka u cilju borbe protiv ilegalnog prelaska granice i krijumčarenja ljudi**, koje se prvenstveno odnose na migraciona kretanja, obim, strukturu i moguća odredišta, moguće migracione maršrute i prevozna sredstva, kao i način organizovanja krijumčara (čl. 8 Konvencije).

Konvencija predviđa i mogućnost da ugovorne strane, na osnovu bilateralnih sporazuma, postave, na određeni ili neodređeni period, **oficira za vezu**<sup>9</sup> jedne ugovorne strane pri ograničava za sprovođenje zakona druge ugovorne strane, sa ciljem pružanja pomoći (razmena informacija, ispunjenje zahteva za uzajamnu policijsku pomoć u krivičnim pitanjima i izvršenje zadataka službenih organa nadležnih za kontrolu granice). Oficiri za vezu nemaju ovlašćenja da preduzimaju nezavisne policijske akcije, ali imaju zadatak da pruže savete i pomoć.

Čl. 10 Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi omogućava i saradnju ugovornih strana u okviru programa zaštite svedoka, koja uključuje razmenu informacija, logističku pomoć i preuzimanje lica koja treba štiti, pri čemu se u svakom konkretnom slučaju predviđa potpisivanje sporazuma o regulisanju uzajamnih prava i obaveza. Ovaj oblik saradnje uslovljen je prethodnim obaveznim stavljanjem lica koje

<sup>9</sup> Konvencija predviđa mogućnost da oficiri za vezu neke ugovorne strane koji su postavljeni u trećim zemljama takođe zastupaju interese jedne ili više ugovornih strana.

treba štiti u program zaštite svedoka ugovorne strane koja upućuje zahtev, a koja, istovremeno, snosi troškove života štićenog lica.

Konvencija predviđa saradnju ugovornih strana i u **domenu osnovne i više obuke** (razmenom nastavnih programa, zajedničkim seminarima i prekograničnim vežbama, učešćem u specijalnim operacijama u svojstvu posmatrača i pohađanjem kurseva obuke), ali i razmenu iskustava u oblasti **prevencije kriminala**.

U domenu specifičnih oblika saradnje, Konvencija definiše posebne uslove i načine realizacije koordinisanih aktivnosti na planu istrage krivičnih dela ugovornih strana u sprovođenju:

1. Hitne potrage;
2. Prekogranične prisмотрe;
3. Kontrolisane isporuke;
4. Tajnih istraga;
5. Prenosa i poređenja DNK-profila i drugog identifikacionog materijala, ali i
6. Tehničkih mera za unapređenje prekogranične saradnje.

**Hitna potraga** se, prema čl. 13 Konvencije, preduzima sa ciljem nastavka gonjenja lica uhvaćenog u činu izvršenja ili učestvovanja u krivičnom delu, na teritoriji druge ugovorne strane bez njenog prethodnog odobrenja, iz razloga posebne hitnosti, i kada, iz tehničkih razloga, nije moguće obavestiti o tome organe za sprovođenje zakona druge ugovorne strane, ili kad oni nisu u mogućnosti da stignu na vreme na lice mesta radi preuzimanja gonjenja. Isti uslovi važe i u slučajevima kada je gonjeno lice pobešlo iz privremenog zatvora, ili dok je služilo kaznu koja uključuje lišavanje slobode.

Bilateralnim ugovorima države definišu krivična dela za koja je moguće sprovesti hitnu potragu, tako što daju iscrpan spisak tih dela ili ga proširuju na sva krivična dela koja zahtevaju ekstradiciju. Hitna potraga se može sprovesti: na teritoriji ili tokom perioda počev od prelaska granice, ili bez ograničenja u vremenu i prostoru. Gonjenje se obavlja isključivo preko kopnenih i vodenih granica.

U operativnom smislu, službena lica koja učestvuju u gonjenju, najkasnije po prelasku granice, stupaju u kontakt sa organima za sprovođenje zakona ugovorne strane na čijoj teritoriji treba da se obavi hitna potraga. U proceduralnom smislu, službena lica koja učestvuju u gonjenju nemaju pravo da gonjeno lice liše slobode, ali ga mogu zadržati sve dok službena lica ugovorne strane na čijoj se teritoriji obavlja gonjenje, ne budu u mogućnosti da utvrde njegov identitet ili ga uhapsu. Službena lica koja učestvuju u gonjenju dužna su da se povinuju zakonima ugovorne strane na čijoj teritoriji rade. Pri tome, u obavezi su da nose uniformu, trake oko ruke ili oznake na vozilima; ona mogu nositi svoje službeno oružje, ali je njegovo korišćenje dozvoljeno samo u slučajevima legitimne samoodbrane. Prilikom sprovođenja potrage, zabranjeno im je da ulaze u privatne domove i mesta koja nisu dostupna javnosti. Lice koje su uhapsili nadležni lokalni organi može biti podvrgnuto samo bezbednosnom pretresu, lice se koristi samo za vreme transfera, i može biti zadržano radi ispitivanja bez obzira na državljanstvo. Ukoliko to lice nije državljanin ugovorne strane na čijoj je teritoriji uhapšeno, ono se pušta na slobodu najkasnije šest sati nakon hapšenja<sup>10</sup>, osim ako nadležni lokalni službeni organi nisu prethodno primili zahtev za privremeno hapšenje tog lica radi ekstradicije u bilo kom obliku.

**Prekogranična prismotra** se, kao specifična aktivnost u okviru krivične istrage, definiše bilateralnim sporazumima. Ovaj oblik saradnje omogućava da službena lica jedne od ugovornih strana koja, u okviru istrage, drže pod prisмотрom lice za koje se

<sup>10</sup> Ne uključujući sate između ponoći i 09.00 časova.

smatra da je učestvovalo u krivičnom delu za koje je predviđena ekstradicija, nastave prismostru na teritoriji druge ugovorne strane, onda kada je ona odobrila prekograničnu prismostru.<sup>11</sup> U operativno-taktičkom i proceduralnom smislu, sve ono što se odnosi na raelizaciju aktivnosti u okviru hitne potrage, važi i za postupanje službenih lica obeju strana prilikom sprovođenja prekogranične prismostru.

**Kontrolisana isporuka** odobrava se, saglasno bilateralnim sporazumima, na zahtev jedne od ugovornih strana, u slučaju istrage krivičnih dela čiji počinioci moraju biti izručeni, posebno za transport narkotika, prekursora, vatrenog oružja, eksploziva, falsifikovanog novca i predmeta proisteklih iz izvršenja krivičnog dela ili onih za koje je postojala namera da budu upotrebljeni u tu svrhu. Ugovorna strana koja upućuje zahtev dužna je da objasni da bi bez takvih mera identifikacija prestupnika ili ruta za distribuciju bila nemoguća ili izuzetno otežana. Ugovorna strana koja je uputila zahtev preuzima kontrolu nad isporukom kada ona pređe granicu, ili na unapred dogovorenom mestu, kako bi se izbegao prekid kontrole i omogućio stalni nadzor isporuke. Kontrolisana isporuka prekida se u situacijama naročito opasnim po bezbednost i zdravlje ljudi i imovine, a lica iz pratnje isporuke koja su uhapšena, mogu biti zadržana na razgovoru, bez obzira na njihovo državljanstvo, osim ako nadležni organi nisu primili zahtev za njihovo privremeno hapšenje u svrhu ekstradicije.<sup>12</sup>

**Tajne istrage** se odobravaju na zahtev jedne od ugovornih strana, a prema uslovima nacionalnog zakonodavstva zemlje kojoj je taj zahtev upućen, i podrazumevaju raspoređivanje službenog lica u svojstvu agenta ili lica koje vrši kontrolisanu kupovinu („prikriveni islednik“), i to samo u situacijama kada bi istraga krivičnog dela na bilo koji drugi način bila nemoguća ili izuzetno otežana. Pri tome, pravi identitet službenog lica ne mora se otkriti u zahtevu. Tajne istrage se oraničavaju na pojedinačne i privremene operacije i pripremaju u bliskoj saradnji angažovanih službenih lica ugovornih strana. Prikrivenom isledniku se pruža sva neophodna pomoć u vidu kadrova, logistike, opreme i potrebne zaštite. Aktivnosti prikrivenog islednika moraju se svesti na apsolutno neophodan obim potreban za održavanje njegove tajne priče ili njegove bezbednosti. Po završetku misije, ugovorne strane preduzimaju sve mere predostrožnosti da identitet prikrivenog islednika ostane u tajnosti i da mu se garantuje bezbednost i nakon što se njegovo raspoređivanje završi.

Tajne istrage se preduzimaju na teritoriji ugovornih strana, u skladu sa njihovim nacionalnim zakonodavstvom, i u cilju prevencije teških zločina koji zahtevaju ekstradiciju.

**Prenos i poređenje DNK-profila i drugog identifikacionog materijala** predstavlja način pružanja uzajamne pomoći ugovornih strana u toku otvorene istrage ili krivičnog postupka u vezi sa nestalim licima i neidentifikovanim telima. U tu svrhu se koristi verzija Interpol-DNK-obrasca. Ukoliko je pretraga DNK-baze negativna, ugovorna strana koja je primila zahtev dužna je da čuva dobijeni DNK-profil. Ukoliko DNK-profil određene osobe koja boravi u toj zemlji nije dostupan, ugovorna strana kojoj je upućen zahtev pruža pravnu pomoć tako što dobija i analizira molekularno-genetički te osobe i šalje tako dobijeni DNK-profil, samo ako su ispunjeni zakonom definisani uslovi i ako postoje osnovani razlozi za sakupljanje i analizu tog materijala.

**Tehničke mere za unapređenje prekogranične saradnje** odnose se na uvođenje, posebno u graničnim područjima, telefonskih, radio i teleks linija kao i drugih direktnih veza kako bi se unapredila policijska saradnja na planu pravovremenog prenosa informacija. Ove mere podrazumevaju i razmenu opreme ili postavljanje oficira za

11 Na osnovu prethodno upućnog zahteva za pomoć druge ugovorne strane.

12 U tom slučaju, lica se puštaju najkasnije šest sati po hapšenju, ne uključujući sate između ponoći i 9.00 pre podne.



vezu, proširivanje opsega frekvencije koja se koristi u graničnim oblastima, uspostavljanje zajedničkih veza za policijske službe, i sl.

**Poglavlje II** Konvencije bavi se pitanjima i odredbama konkretne saradnje i na tom planu posebno razmatra i uređuje postupke i aktivnosti koji se odnose na:

1. Zajedničku saradnju i prekogranične operacije potrage;
2. Zajedničke istražne timove;
3. Mešovite patrole duž državne granice;
4. Saradnju u zajedničkim centrima;
5. Zaštitu podataka, poverljivost informacija i njihove službene kategorije.

Organi za sprovođenje zakona ugovornih strana mogu formirati mešovite analitičke i druge radne grupe, kao i timove za kontrolu i nadzor u kojima službena lica ugovorne strane imaju potpurnu i savetodavnu ulogu (čl. 26). Službeni organi mogu u graničnim regijama učestvovati u **prekograničnim operacijama traganja** za osumnjicima u bekstvu, i mogu saradivati u potrazi za nestalim licima. Pri tome, dužni su da nose svoje uniforme, službeno oružje i ostala sredstva za prinudu, ali je korišćenje službenog oružja dozvoljeno jedino u slučaju samoodbrane.

Dve ili više ugovornih strana mogu, zajedničkim sporazumom, predvideti i formiranje **zajedničkih istražnih timova** za specifične potrebe i na određeni period. Ovakvi timovi se uspostavljaju onda kad je: istraga krivičnih dela koju sprovodi jedna ugovorna strana teška, zahtevna i povezana sa drugim ugovornim stranama; izvestan broj ugovornih strana sprovodi istragu krivičnih dela čije okolnosti nalažu koordiniranu i usmerenu akciju uključenih ugovornih strana. Vođa istražnog tima je predstavnik organa za sprovođenje zakona koji učestvuje u policijskoj istrazi iz ugovorne strane u kojoj tim radi. Tim sprovodi operacije u skladu sa zakonom ugovorne strane u kojoj radi. U radu timova mogu učestvovati i lica koja nisu predstavnici organa za sprovođenje zakona ugovornih strana. To mogu biti predstavnici međunarodnih organizacija koje ugovorn strane priznaju.

**Mešovite patrole duž zajedničke granice** mogu se formirati kako bi se otklonila opasnost po javnu bezbednost i sprečile ilegalne prekogranične aktivnosti. Službena lica u patrolama mogu, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ugovorne strane na čijoj teritoriji rade, utvrđivati identitet lica i zaustavljati ih ukoliko pokušaju da izbegnu kontrolu. Pri tome, dužni su da nose svoje uniforme, službeno oružje i ostala sredstva za prinudu, ali je korišćenje službenog oružja dozvoljeno jedino u slučaju samoodbrane.

Ugovorne strane mogu formirati **zajedničke centre** radi bolje razmene informacija, saradnje i koordinacije prekograničnih aktivnosti, ali i pripreme i pomoći u predaji lica (čl. 29).

Član 31 Konvencije posebno reguliše **zaštitu podataka**, ističući obavezu ugovornih strana da u svoja nacionalna zakonodavstva, na planu automatske obrade ličnih podataka, inkorporiraju principe Preporuke br R(87), 15-17. septembra 1987. godine Komiteta ministara Saveta Evrope koja reguliše korišćenje ličnih podataka u policijskom sektoru. Istovremeno, nalaže se postavljanje nivoa zaštite ličnih podataka koji određuje Konvencija Saveta Evrope za zaštitu lica u vezi sa automatskom obradom podataka od 28. januara 1981. godine. Drugim rečima, ugovorne strane dužne su da prenete podatke koriste isključivo u svrhe za koje su oni dostavljeni ili za sprečavanje neposredne i ozbiljne pretnje po javnu bezbednost ili za sprečavanje ozbiljne protivpravne radnje. Službeni organ koji šalje podatke postavlja rokove za njihovo brisanje i/ili uništavanje. Primalac podataka je dužan da efikasno štiti poslate podatke od slučajnog ili neovlašćenog uništavanja, slučajnog gubitka ili neovlašćenih izmena, širenja, pristupa ili objavljivanja. Operativni registri sa podacima se čuvaju najmanje tri godine.



Ugovorne strane su dužne i da obezbede osnovnu zaštitu za sve informacije primljene od druge ugovorne strane i da ih podvrgnu formalnoj službenoj kategorizaciji, odnosno, da im odrede stepen poverljivosti, namenu i krug lica koja ih mogu koristiti, kao i način pristupa i njihovog korišćenja.

U **poglavlju III** predviđeno je formiranje Odbora nadležnih ministara ugovornih strana, koji se sastaje barem jednom godišnje, i koji uspostavlja ekspertsku grupu zaduženu za nadgledanje primene i implementacije Konvencije.

Za poverenika Konvencije određena je Republika Albanija. Zadatak poverenika je, između ostalog, i da ugovori registraciju Konvencije sa Sekretarijatom UN, u skladu sa čl. 102 Povelje UN. Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi podleže ratifikaciji, prihvatanju ili odobravanju potpisnica i stupa na snagu 90 dana nakon deponovanja drugog dokumenta ratifikacije, prihvatanja i odobravanja. Ona se zaključuje na neodređeni vremenski period. Svaka država može da izrazi rezerve na Konvenciju, ali može i da se u bilo kom trenutku povuče iz Konvencije uz pismeno obaveštenje povereniku. Konvencija ostaje na snazi još šest meseci od datuma kada je poverenik primio obaveštenje o raskidu. Svaka ugovorna strana može potpuno ili delimično suspendovati primenu Konvencije, ukoliko to nalažu interesi njene bezbednosti, javnog reda, sigurnost života i tela osoba.

## Značaj konvencije za Srbiju

Savremeni trendovi kriminalnih aktivnosti na području Jugoistočne Evrope, geopolitički i bezbednosni položaj Srbije, kao jednog postkonfliktnog društva u regionu i njeno tranzitiranje prema zapadnoj Evropi, označili su je i kao zemlju tranzita, ali i kao zemlju odredišta mnogih organizovanih kriminalnih kretanja. To je uslovalo neophodnost povezivanja policijskih, vojnih, pravosudnih i bezbednosnih organa/agencija u cilju sprečavanja/suzbijanja različitih oblika kriminalnih delatnosti.

Pristupanjem Konvenciji i njenom ratifikacijom, Srbiji je pružena mogućnost da, u granicama nacionalnog zakonodavstva i okvirima međunarodne policijske saradnje, ujedini operativne i tehničke potencijale sa mogućnostima zemalja iz svog neposrednog okruženja na planu zajedničkog suprotstavljanja bezbednosnim pretnjama i izazovima savremenog transnacionalnog organizovanog kriminala. Zajedničkim akcijama, koordiniranom saradnjom i razmenom informacija, obukom kadrova i unapređivanjem tehničkih potencijala, Srbija je, zajedno sa drugim zemljama Jugoistočne Evrope, formirala tzv. „odbrambeni štit“, koji treba da prekine lance organizovane trgovine ljudima preko ovog prostora, ali i da preseče tranzitne pravce trgovine narkoticima, eksplozivom, oružjem i sl.

Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi predstavlja formu regionalne bezbednosne i policijske saradnje sa posebnim naglaskom na njen operativni deo. U tako postavljenom objektivnom miljeu, koncepcija regionalne saradnje koja se danas nameće kao dominantna na području Jugoistočne Evrope, a posebno s obzirom na ulogu Srbije u regionu, jeste koncepcija «proaktivne diplomatije» i aktivnog učešća u radu konsultativnih i operativnih foruma koji se bave rešavanjem regionalnih pitanja.<sup>13</sup> Jedan od okvira za takav nastup u međunarodnim odnosima daje i ova Konvencija.

13 Fatić, A., Novi međunarodni odnosi, Službeni list SRJ, Beograd, 1999., str. 87.

## Literatura

1. Fatić, A. (1999). *Novi međunarodni odnosi*, Službeni list SRJ, Beograd, 1999.
2. Lukić, T.: *Borba protiv terorizma na nivou Evropske unije i međunarodna saradnja*, Zbornik radova, Pravni fakultet, Novi Sad: broj 1/2006.
3. Lukić, T.: *Borba protiv organizovanog kriminala i terorizma na međunarodnom nivou*, *Pravni život*, br.12/2006.
4. Nešković, S.: *Interpol i savremeni terorizam*, *Bezbednost*, broj 2/05.
5. Nešković, S. (2006). *Međunarodni policijski odnosi i suzbijanje organizovanog kriminala na prostoru Zapadnog Balkana*. *Revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 44, br. 1, str. 173-197
6. Nikač, Ž. (2002). *Međunarodna saradnja država u borbi protiv kriminaliteta, sa osvrtom na policijsku prevenciju*. *Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo*, vol. 40, br. 1, str. 161-188
7. Nikač, Ž. (2003). *Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta – Europol i Interpol*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.

## Rezime

Policijske organizacije u svetu ostvaruju saradnju i koordinaciju aktivnosti sa svojim međunarodnim partnerima kroz sledeće kanale: globalnu, multilateralnu saradnju putem Interpola; bilateralne i regionalne sporazume o policijskoj saradnji sa pojedinim državama, evropsku multilateralnu saradnju preko Europola. Na globalnom nivou, okosnicu multilateralne saradnje čini *Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala* (tzv. „Palermo Konvencija“), otvorena za sve države za potpisivanje od 12. do 15. decembra 2000. u Palrmu, u Italiji, a nakon toga u sedištu Ujedinjenih nacija u Njujorku do 12. decembra 2001. godine, zajedno sa dva dopunska protokola – *Protokolom za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom*, i *Protokolom protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom*.

Značajan napredak u prekograničnoj saradnji na evropskom nivou ostvaren je uspostavljanjem Evropske agencije za upravljanje operativnom saradnjom na spoljašnjim granicama država članica Evropske unije (Fronteks), u 2004. godini. Osnova za uvođenje ove agencije je zajednička politika integrisane zaštite granica. Fronteks radi na jačanju granične bezbednosti, tako što kordinira aktivnosti država članica u procesu implementacije mera Zajednice, koje se odnose na upravljanje spoljašnjim granicama

Konvenciju o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi potpisale su Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Crna Gora i Srbija, u Beču, 5. maja 2006. godine. Ovaj međunarodni ugovor nastao je kao izraz zajedničkih potreba zemalja-potpisnica da se ojača i unapredi policijska saradnja i uzajamna pomoć vezana za policijska pitanja, sa ciljem ispunjenja zajedničkih bezbednosnih potreba. Ova Konvencija predstavlja osnovni sporazum o saradnji u regionu. Neke države, članice EU, učestvovala su u pripremi ovog sporazuma, koji je iz tog razloga u saglasnosti sa načinom saradnje u EU. Oblici saradnje poštuju propise EU.

Konvencija takođe obuhvata ciljeve usaglašene ministarskom deklaracijom o bezbednosti granica u jugoistočnoj Evropi, tzv. *Sarajevskom deklaracijom*, iz februara 2006. godine. Kao primarni objekat bezbednosnog partnerstva, definisanog Konven-

cijom, prepoznate su prekogranične pretnje po javni red i bezbednost i međunarodni kriminal u svim njegovim pojavnim oblicima identifikovanim u ovom regionu. U operativnom smislu, policijska saradnja usmerena je i na prevenciju, otkrivanje i policijsku istragu krivičnih dela. Konvencija definiše opšte mere policijske saradnje, oblike zajedničke saradnje, načine zaštite podataka i kategorisanje njihove poverljivosti, ovlašćenja službenih lica, formiranje zajedničkih istražnih timova i dr.

# PRIMANJE MITA KAO OBLIK ISPOLJAVANJA KORUPCIJE

*Marta Vujisić  
Pravni fakultet Univerziteta u Nišu*

**Apstrakt:** Korupcija se, u krivičnopravnom smislu, manifestuje izvršenjem pojedinih krivičnih dela inkriminisanih u cilju zaštite zakonitog i pravilnog vršenja službene dužnosti. Iako, u teoriji, ne postoji saglasnost oko određenja konkretnih krivičnih dela obuhvaćenih ovom pojavom, primanje mita nesumnjivo predstavlja „čisto“ ili „pravo“ korupciono krivično delo. U protekloj deceniji, u pravni sistem Republike Srbije inkorporisani su brojni međunarodni standardi za borbu protiv korupcije, pre svega, ratifikovanjem akata Ujedinjenih nacija, Evropske unije i Saveta Evrope. U skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama, Krivični zakonik definiše krivično delo primanja mita kao, direktno ili indirektno, pasivno podmićivanje domaćih i stranih službenih lica i odgovornih lica. Pored analize važećih odredbi Krivičnog Zakonika, u radu se ukazuje i na institut krivične odgovornosti pravnog lica za krivično delo učinjeno od strane njegovog odgovornog lica, koji se može primeniti ukoliko odgovorno lice primi mito u nameri da za pravno lice ostvari korist.

**Ključne reči:** korupcije, primanje mita, Krivični zakonik.

## Uvodna razmatranja

Pojam korupcije, sa krivičnopavnog stanovišta, obuhvata različita ponašanja koja su inkriminisana Krivičnim zakonikom, u cilju da se obezbedi pravilno, zakonito i kvalitetno obavljanje službene dužnosti u državnim i drugim organima kojima je zakonom povereno vršenje javnih ovlašćenja. Naše krivično zakonodavstvo nije poznavalo pojam korupcije, kao zakonski termin, sve do izmena Krivičnog zakona iz 2002. godine, kada su u posebnoj glavi predviđena krivična dela korupcije. Ova krivična dela predstavljala su takva ponašanja koja su već bila obuhvaćena krivičnim delom zloupotrebe službenog položaja, i međusobno su se razlikovala, pre svega, po oblastima u kojima se vrši zloupotreba (npr. u organima uprave, pravosuđu, zdravstvu i dr). Korupcija se, uglavnom, ogledala u iskorišćavanju službenog položaja, prekoračenju službenog ovlašćenja ili nevršenju službene dužnosti od strane službenog lica u cilju pribavljanja kakve koristi za sebe ili drugoga, a kod nekih krivičnih dela uneta su i pojedina obeležja krivičnih dela primanja i davanja mita.

Donošenjem Krivičnog zakonika Republike Srbije, 2005. godine, ova posebna glava je brisana, a krivična dela koja spadaju u oblast korupcije predviđena su kroz pojedina dela. U teoriji, međutim, nije postignuta saglasnost u pogledu određenja konkretnih krivičnih dela koja se mogu smatrati „pravim“ ili „čistim“ korupcionim krivičnim delima. Korupcija u užem smislu obuhvata aktivno i pasivno podmićivanje i zloupotrebu službenog položaja,<sup>1</sup> ili primanje i davanje mita, protivzakonito posredovanje i falsifikovanje službene isprave.<sup>2</sup> U širem smislu kao korupciona krivična dela smatraju se sva krivična dela protiv službene dužnosti i to: zloupotreba službenog položaja (čl. 359),

1 D. Radovanović, A. Bulatović, Korupcija i razvoj moderne srpske države, Beograd, 2006, u: D. Jovašević, Korupcija u pravnoj teoriji i praksi, Teme, Niš, 4/2008, str. 861.

2 D. Jovašević, Davanje mita kao oblik ispoljavanja korupcije, Izbor sudske prakse, Beograd, 3/2008, str.23.

kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika (čl. 360), nesavestan rad u službi (čl. 361), prevara u službi (čl. 363), pronevera (čl. 364), posluga (čl. 365), trgovina uticajem (čl. 366), primanje mita (čl. 367), davanje mita (čl. 368), kao i jedno krivično delo protiv pravnog saobraćaja - falsifikovanje službene isprave (čl. 357).

Na nivou međunarodne zajednice, takođe, ne postoji jedinstven stav o određenju samog pojma korupcije i krivičnih dela obuhvaćenih ovom pojavom. Države članice pojedinih međunarodnih organizacija, ratifikovanjem određenih konvencija preuzimaju obavezu da usvoje zakonske i druge mere, kako bi se kao krivična dela predvidele konkretne delatnosti koje se smatraju korupcijom.

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije,<sup>3</sup> koja je usvojena oktobra 2003. godine u Njujorku, predstavlja jedan od najznačajnijih antikorupcijskih instrumenata. Konvencija nalaže državama potpisnicama da u cilju efikasnog i uspešnog sprečavanja i borbe protiv korupcije u nacionalnim zakonodavstvima predvide sledeća krivična dela: podmićivanje domaćih javnih funkcionera, podmićivanje stranih javnih funkcionera i funkcionera javnih međunarodnih organizacija, proneveru, zloupotrebu ili drugo nelegitimno korišćenje imovine od strane javnog funkcionera, zloupotrebu uticaja, zloupotrebu funkcije, nezakonito bogaćenje, podmićivanje u privatnom sektoru, ometanje pravde, pranje sredstava stečenih izvršenjem krivičnog dela, prikrivanje i proneveru imovine u privatnom sektoru.

Krivičnopravna konvencija o korupciji,<sup>4</sup> usvojena je u okviru Saveta Evrope, januara 1999. godine u Strazburu. Ovom Konvencijom nije definisan sam pojam korupcije, već je određeno da ona obuhvata sledeća krivična dela: aktivno podmićivanje domaćih državnih službenika, pasivno podmićivanje domaćih državnih službenika, podmićivanje članova domaćih javnih skupština, podmićivanje stranih državnih službenika, podmićivanje članova stranih javnih skupština, aktivno podmićivanje u privatnom sektoru, pasivno podmićivanje u privatnom sektoru, podmićivanje službenika međunarodnih organizacija, podmićivanje članova međunarodnih parlamentarnih skupština, podmićivanje sudija i službenika međunarodnih sudova, trgovinu uticajem, krivična dela u računovodstvu i pranje novca koji je dobit od krivičnih dela korupcije.

Savet Evrope je novembra 1999. godine, doneo i Građanskopravnu konvenciju o korupciji.<sup>5</sup> Članom 2. korupcija se izjednačava sa primanjem i davanjem mita, odnosno „korupcija“ podrazumeva „zahtevanje, nuđenje, davanje ili primanje, direktno ili indirektno, mita ili svake druge nezasluzene koristi ili stavljanje u izgled iste, koje remeti pravilno obavljanje bilo koje dužnosti ili ponašanje koje se traži od primaoca mita, nezasluzene koristi ili koristi koja se u tom smislu stavlja u izgled.“<sup>6</sup>

Imajući u vidu navedene odredbe, nesumnjivo se može zaključiti da krivično dela primanja mita predstavlja jedan od osnovnih oblika manifestovanja korupcije. Iako se inkriminisanjem aktivnog i pasivnog podmićivanja domaćih i stranih službenika, odnosno podmićivanja u javnom i privatnom sektoru, ne iscrpljuju sva ponašanja koja se moraju predvideti kako bi se obezbedilo zakonito i pravilno vršenje službene dužnosti, osnov efikasne borbe protiv korupcije predstavlja sprečavanje i suzbijanje upravo ovih dela.

3 „Sl. list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 12/2005.

4 „Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/2002 i „Sl. list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 18/2005.

5 „Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 102/2007.

6 Razvijanje planova integriteta i istraživanje o korupciji u pravosuđu ([http://www.prvi.os.sud.rs/download/transparentsna-srbija-img/Final\\_recomendation\\_serbian.pdf](http://www.prvi.os.sud.rs/download/transparentsna-srbija-img/Final_recomendation_serbian.pdf) pristupljeno 29.01.2011.godine).

## Primanje mita u krivičnom pravu Republike Srbije

Krivično delo primanja mita po svojoj pravnoj prirodi spada u opšta i prava krivična dela protiv službene dužnosti, jer se može izvršiti u svakoj službenoj dužnosti i samo od strane službenog lica u vezi sa vršenjem te dužnosti. Zakonodavac je krivično delo primanja mita predvideo članom 367. Krivičnog zakonika Republike Srbije, u tri-desettrećoj glavi, pod nazivom „Krivična dela protiv službene dužnosti“.<sup>7</sup> Ovo krivično delo se u pravnoj teoriji naziva pasivnim podmićivanjem.

Delo se sastoji u neposrednom ili posrednom zahtevanju ili primanju poklona ili kakve druge koristi ili u primanju obećanja poklona ili kakve druge koristi, od strane službenog ili odgovornog lica, da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smelo da izvrši ili da ne izvrši službenu radnju koju bi moralo da izvrši, odnosno da izvrši službenu radnju koju bi moralo da izvrši ili da ne izvrši službenu radnju koju ne bi smelo da izvrši, kao i u zahtevanju ili primanju poklona ili kakve druge koristi posle izvršenja ili neizvršenja neke od navedenih službenih radnji, a u vezi sa njom.

Izmenama Krivičnog zakonika iz septembra 2009. godine, izmenjene su odredbe koje se se odnose na radnju izvršenja tako što su dodate reči: „neposredno ili posredno“, a odnose se na zahtevanje ili primanje poklona ili druge koristi.<sup>8</sup> Ovim izmenama predviđeno je da se zahtevanje ili primanje poklona ili druge koristi ili primanje obećanja poklona ili koristi može preduzeti od strane domaćeg ili stranog službenog lica ili odgovornog lica, ili preko nekog drugog lica koje nema ovo službeno svojstvo, a kako bi domaće ili strano službeno lice ili odgovorno lice u okviru svog službenog ovlašćenja izvršilo, odnosno ne bi izvršilo, određenu zakonitu ili nezakonitu službenu radnju.

Objekat zaštite je službena dužnost državnih i drugih organa koji vrše javna ovlašćenja, u smislu njenog pravilnog i zakonitog funkcionisanja. Međutim, ovim krivičnim delom se napada i niz drugih objekata zaštite kao što su: slobode i prava građana, privatna, društvena i državna svojina i dr. U tom smislu može se reći da cilj izvršilaca ovog dela nije povreda službene dužnosti, već težnja da se ostvari neki drugi cilj, pri čemu se ova povreda javlja kao nužna posledica ostvarenja tog cilja.<sup>9</sup>

Objekat napada je poklon ili kakva druga korist. Poklon je svaka imovinska vrednost u smislu pokretne ili nepokretne imovinske stvari koja se daje bez adekvatne protivnanknade, tako da njegovim dobijanjem učinilac ostvaruje neku imovinsku korist. Predmet poklona mogu biti: novac, hartije od vrednosti, umetničke slike, automobili, kao i druge pokretne ili nepokretne stvari koje imaju imovinsku vrednost. Takođe, poklon se može sastojati i u pravima koja se mogu prenesti na drugoga, a ukoliko je reč o obećanju poklona, može se odnositi i na vrednosti koje bi davalac trebalo da stekne u budućnosti.<sup>10</sup> Pod drugim koristima trebalo bi smatrati sva ona primanja imovinskog ili neimovinskog karaktera koja ostvaruje učinilac dela, a ne mogu se smatrati poklonom.

Vrednost primljenog ili zahtevanog poklona ili druge koristi u načelu nije od značaja za postojanje primanja mita. Međutim, ni primanje svake stvari ne može značiti poklon u smislu ovog krivičnog dela. Ukoliko je „propuštanje izvršenja neke značajne službene radnje ili izvršenja neke nezakonite službene radnje sa značajnim posledicama, praćeno primanjem ili zahtevanjem nekog poklona simbolične vrednosti, trebalo

7 Krivični zakonik („Sl. Glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005-isp.,107/2005-isp., 72/2009 i 111/2009).

8 D. Milojević, Prikaz izmena i dopuna Krivičnog zakonika, Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije, Beograd, 3/2009, str. 65.

9 N. Teofilović, M. Jelačić, Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca, Beograd, 2006, str.204.

10 D. Jovašević, B. Petrović, Krivična odgovornost za primanje i davanje mita, Sudska praksa, Beograd, 5-6/2010, str. 4-5.



bi u svakom konkretnom slučaju utvrditi da li je razlog za ovakvo postupanje službenog lica primljeni poklon.<sup>11</sup>

Ovo krivično delo ima tri osnovna i jedan teži oblik ispoljavanja. Osnovni oblici su: 1) pravo pasivno podmićivanje, 2) nepravo pasivno podmićivanje i 3) naknadno podmićivanje.

1) Pravo pasivno podmićivanje postoji kad službeno ili odgovorno lice neposredno ili posredno zahteva ili primi poklon ili kakvu drugu korist ili primi obećanje poklona ili kakve koristi da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši službenu radnju koju ne bi smelo izvršiti ili da ne izvrši radnju koju bi moralo izvršiti.

Radnja izvršenja se može preduzeti sa tri alternativno predviđene delatnosti: zahtevanje ili primanje poklona ili druge koristi i primanje obećanja poklona ili koristi. Pod zahtevanjem se smatra usmena ili pisana izjava, kao i svaki drugi način ponašanja iz kojeg jasno i nedvosmisleno proizilazi želja za poklonom ili koristi. Primanje je uzimanje poklona ili koristi fizički ili faktički (saglašavanjem da se poklon stavi na određeno mesto), neposredno ili posredno. Primanje obećanja poklona ili koristi je saglašavanje, izražavanje želje za ostvarenje ponude drugog lica o davanju poklona ili koristi.<sup>12</sup>

Za postojanje ovog oblika primanja mita potrebno je da se mito zahteva ili prima u vezi sa izvršenjem nezakonite službene radnje, odnosno nezakonitim ponašanjem službenog lica u vršenju službene dužnosti. Zato neće postojati ovo krivično delo ako je službeno lice primilo poklon ili neku drugu korist po nekom drugom osnovu koji se ne odnosi na vršenje njegove službene dužnosti.<sup>13</sup> Službeno lice, takođe, mora biti ovlašćeno da preduzima radnje zbog kojih prima mito, odnosno ove radnje moraju biti u okiru njegovih ovlašćenja.

Delo je svršeno samim preduzimanjem jedne od tri alternativno postavljene radnje izvršenja, traženjem ili primanjem poklona ili druge koristi ili njihovog obećanja da oni slede. Posledica se, dakle, sastoji u ugrožavanju službene dužnosti, pa ni pokušaj ovog dela nije moguć.

Propisana kazna za ovaj oblik primanja mita je zatvor u trajanju od dve do dvanaest godina.

2) Nepravo pasivno podmićivanje se preduzima istim radnjama izvršenja kao i krivično delo pravog pasivnog podmićivanja: neposrednim ili posrednim zahtevanjem ili primanjem poklona ili druge koristi ili primanjem obećanja poklona ili druge koristi, ali da bi se u okviru svog službenog ovlašćenja izvršila službena radnja koja bi se morala izvršiti, odnosno da se ne izvrši službena radnja koja se ne bi smela izvršiti. Ovaj oblik, u suštini, predstavlja lakši oblik podmićivanja jer se delatnost službenog lica kreće u granicama službenog ovlašćenja, odnosno predstavlja službenu radnju koja je inače dozvoljena i zakonita, ali je u vezi sa primanjem mita. Smisao propisivanja ovog oblika ogleda se u nastojanju da se spreči korišćenje službenog položaja ili ovlašćenja za postizanje protivpravne imovinske ili druge koristi.

Propisana kazna za ovaj oblik dela je zatvor u trajanju od dve do osam godina.

3) Naknadno podmićivanje se sastoji u zahtevanju ili primanju poklona ili druge koristi, od strane službenog ili odgovornog lica, posle izvršenja službene radnje koju nije smelo da vrši odnosno bilo dužno da izvrši, ili posle neizvršenja radnje koja se morala izvršiti, odnosno koja se nije smela izvršiti. Ovo je najlakši oblik pasivnog podmićivanja, jer se ovde podmićivanje ne javlja kao uzrok izvršenja ili neizvršenja službe-

11 Lj. Lazarević, Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije, Beograd, 2006, str. 914.

12 V. Đurđić, D. Jovašević, Krivično pravo : posebni deo, Beograd, 2006, str. 299.

13 Lj. Lazarević, Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije, op.cit., str. 915.

ne radnje, već se poklon ili druga korist zahtevaju naknadno, nakon preduzimanja ili propuštanja te radnje, a u vezi sa njom.

Propisana kazna za ovaj oblik dela je zatvor u trajanju od tri meseca do tri godine.

Najteži oblik primanja mita (stav 3) postoji kada je službeno ili odgovorno lice izvršilo pravo ili nepravo pasivno podmičivanje (stav 1. i 2) u vezi sa otkrivanjem krivičnog dela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka ili izricanjem ili izvršenjem krivične sankcije. Ovde se radi o posebnoj vrsti službenih lica koja se mogu pojaviti kao učinioci krivičnog dela i u vezi sa posebnom vrstom službene dužnosti. Dakle, dve su kvalifikatorne okolnosti koje čine ovo delo težim:

1. posebno svojstvo službenog ili odgovornog lica. Kao učinioci ovog oblika primanja mita mogu se javiti lica koja pokreću, vode ili okončavaju krivični postupak: a) policijski službenici u organima unutrašnjih poslova, b) javni tužioci odnosno njihovi zamenici, v) sudije i sudije porotnici i g) radnici penitencijarne administracije, odnosno Uprave za izvršenje zavodskih krivičnih sankcija.<sup>14</sup>
2. posebna vrsta službene radnje povodom koje se zahteva ili prima mito, a koja se preduzima u vezi sa otkrivanjem krivičnog dela, pokretanjem ili vođenjem krivičnog postupka i izricanjem ili izvršenjem krivične sankcije. Ovde se radi o različitim vrstama službene dužnosti koje se preduzimaju u krivičnom postupku pred domaćim ili međunarodnim sudskim organima, ali se ne odnosi na službene radnje u vezi sa postupkom za privredne prestupe, prekršaje ili disciplinske prestupe.<sup>15</sup>

Za ovaj oblik propisana kazna je zatvor u trajanju od tri do petnaest godina.

Izvršilac svih oblika krivičnog dela primanja mita može biti službeno lice, strano službeno lice ili odgovorno lice u preduzeću ustanovi ili drugom subjektu, shodno članu 112. st. 3, 4. i 5. Krivičnog zakonika.

U pogledu krivice potreban je umišljaj, koji obuhvata svest o zahtevanju ili primanju poklona ili druge koristi kao i svest o izvršenju ili neizvršenju službene radnje povodom koje se mito zahteva ili prima.<sup>16</sup> „Ukazivanje u žalbi, da optuženi iako je zahtevao i primio poklon od oštećenog...ipak i pored toga nije imao nameru da neprofesionalno, nestručno i nezakonito uradi radnje za koje je službeno ovlašćen, od strane drugostepenog suda, ocenjeno je kao neosnovano, jer namera optuženog proizilazi iz samih njegovih preduzetih radnji koje se sastoje u zahtevanju i primanju poklona od oštećenog...“ (*Presuda Vrhovnog suda Srbije Kž br. 336/07 od 09.09.2008. godine i presuda Okružnog suda u Novom Sadu K br. 438/06 od 14.11.2006. godine*)

Primljeni poklon i imovinska korist stečena primanjem mita obavezno se oduzimaju. U ovom slučaju reč je o obaveznoj primeni mere bezbednosti oduzimanja predmeta (čl. 87. KZRS). Ova mera bezbednosti može se odrediti u pogledu predmeta koji je bio namenjen ili upotrebljen za izvršenje krivičnog dela ili je nastao izvršenjem krivičnog dela, kad postoji opasnost da će se određeni predmet ponovo upotrebiti za izvršenje krivičnog dela, ili kad je radi zaštite opšte bezbednosti ili iz moralnih razloga oduzimanje predmeta neophodno.

U vezi sa oduzimanjem imovinske koristi neki teoretičari postavljaju pitanje da li je suvišno posebnom odredbom predvideti obavezno oduzimanje primljenih poklona i imovinske koristi, s obzirom na opštu odredbu da niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim delom.<sup>17</sup> Oduzimanje imovinske koristi predviđeno je u

14 D. Jovašević, *Krivična dela korupcije*, Beograd, 2009, str. 129.

15 D. Jovašević, B. Petrović, *Krivična odgovornost za primanje i davanje mita*, op. cit., str. 7-8.

16 LJ. Lazarević, *Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije*, op.cit., str. 916.

17 Z. Stojanović, O. Perić, *Krivično pravo : posebni deo*, Beograd, 2005, str. 358.

sedmoj glavi Krivičnog zakonika, gde se u članu 91. navodi da niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim delom. Ova mera, dakle, ima dvojakom određeni cilj: 1) da niko ne može da zadrži imovinsku korist pribavljenu krivičnim delom i 2) da se obešteti lice koje je oštećeno krivičnim delom (pod uslovom da je ovo lice poznato i da je podnelo blagovremeno imovinskopравни zahtev za naknadu pričinjene štete).<sup>18</sup>

Od učinioca će se oduzeti novac, predmeti od vrednosti i svaka druga imovinska korist koja je pribavljena krivičnim delom, a ako oduzimanje nije moguće učinilac će se obavezati da preda u zamenu drugu imovinsku korist koja odgovara vrednosti imovine pribavljene izvršenjem krivičnog dela ili da plati novčani iznos koji odgovara pribavljenoj imovinskoj koristi. Imovinska korist pribavljena krivičnim delom oduzeće se i od pravnog ili fizičkog lica na koja je prenesena bez naknade ili uz naknadu koja očigledno ne odgovara stvarnoj vrednosti. Ova korist oduzeće se i od drugog lica koje je izvršenjem dela takvu korist pribavilo u konkretnom slučaju.

Učiniocu krivičnog dela primanja mita može se izreći i mera zabrane vršenja poziva, delatnosti i dužnosti. U članu 85. Krivičnog zakonika predviđeno je da sud može učiniocu krivičnog dela zabraniti vršenje određenog poziva, određene delatnosti ili svih ili nekih dužnosti vezanih za raspolaganje, korišćenje, upravljanje ili rukovanje tuđom imovinom ili za čuvanje te imovine, ako se opravdano može smatrati da bi njegovo dalje vršenje takve delatnosti bilo opasno. Sud određuje trajanje ove mere bezbednosti, koje ne može biti kraće od jedne niti duže od deset godina, računajući od dana pravosnažnosti odluke, s tim da se vreme provedeno u zatvoru, odnosno u zdravstvenoj ustanovi u kojoj je izvršena mera bezbednosti ne uračunava u vreme trajanja ove mere. Za izricanje ove mere zakonik predviđa ispunjenje dva uslova: 1) da je učinilac osuđen na kaznu, uslovnu osudu, sudsku opomenu ili da je oslobođen od kazne i 2) da je sud došao do uverenja, na bazi ocene svih okolnosti izvršenog krivičnog dela i ličnosti njegovog učinioca da se opravdano može smatrati da bi dalje vršenje ove delatnosti bilo opasno u smislu da će on ponoviti isto ili slično krivično delo.<sup>19</sup>

## Odnos primanja mita i zloupotrebe službenog položaja

Krivično delo zloupotrebe službenog položaja predstavlja jedan od karakterističnih oblika ispoljavanja korupcije. Ovo krivično delo može izvršiti bilo koje službeno lice, te se smatra opštim krivičnim delom protiv službene dužnosti. Gotovo svako pojedino krivično delo protiv službene dužnosti predstavlja jedan poseban oblik zloupotrebe službenog položaja ili ovlašćenja.<sup>20</sup>

Krivični zakonik Republike Srbije je, u tridesettrećoj glavi pod nazivom „Krivična dela protiv službene dužnosti, u članu 359. propisao krivično delo zloupotrebe položaja. Delo se sastoji u iskorišćavanju službenog položaja ili ovlašćenja, prekoračenju granica službenog ovlašćenja ili u nevršenju službene dužnosti, čime se sebi ili drugome pribavi kakva korist ili se drugome nanese kakva šteta ili se teže povredi pravo drugog od strane službenog ili odgovornog lica.

Krivično delo zloupotrebe službenog položaja vrši se od strane službenog ili odgovornog lica u preduzeću, ustanovi ili drugom subjektu, odnosno lica koje se može javiti i kao izvršilac krivičnog dela primanja mita. Zloupotreba službenog položaja se preduzima u nameri da se, između ostalog, pribavi protivpravna imovinska korist za sebe ili drugoga. Upravo ova dva elementa: svojstvo subjekta krivičnog dela i namera

18 D. Jovašević, Krivično pravo : opšti deo, Beograd, 2006, str. 269.

19 D. Jovašević, Krivična dela korupcije, op. cit., str.138.

20 Lj. Lazarević, Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije, op.cit., str. 916.

izvršioca, čine određene oblike zloupotrebe službenog položaja sasvim identičnim sa krivičnim delom primanja mita. Subjekti krivičnog dela primanja mita, pri izvršenju ovog dela, zloupotrebljavaju poverenje koje im je dato za zakonito obavljanje službene dužnosti, zahtevajući ili primajući mito ili primajući obećanje mita, da izvrše službenu radnju koju ne bi smeli da izvrše ili koju bi morali da izvrše, ili da ne izvrše službenu radnju koju bi morali da izvrše ili koju ne bi smeli da izvrše. Motiv je, takođe, pribavljanje imovinske koristi u vidu poklona ili kakve druge koristi.

Teško je, dakle, postaviti jasnu i objektivnu granicu između ovih krivičnih dela jer se, najčešće, prvo izvrši zloupotreba službenog položaja, pa se zatim primi poklon ili druga korist, ili se prvo primi mito, a zatim usledi zloupotreba službenog položaja iz koristoljublja. Kako je radnja izvršenja ovih dela veoma slična, a velike su razlike u zaprećenim kaznama (od šest meseci do pet godina za zloupotrebu službenog položaja, i od dve do dvanaest godina za primanje mita), podmićeni su pre spremni da priznaju zloupotrebu službenog položaja ili neko drugo krivično delo protiv službene dužnosti, nego primanje mita, jer smatraju da će kazna i sramota biti manja.<sup>21</sup> Mnogobrojni i raznovrsni oblici korupcije, a pre svega primanja mita, iz tih razloga se znatno više otkrivaju i krivično gone u okviru zloupotrebe službenog položaja. Krivično delo zloupotrebe službenog položaja najčešće je prijavljivano i presuđivano delo u grupi krivičnih dela protiv službene dužnosti u periodu od 2005. do 2009. godine.<sup>22</sup>

Primanje mita se javlja kao poseban oblik krivičnog dela zloupotrebe službenog položaja i opšteprihvaćeno je stanovište da ova dva krivična dela ne mogu biti u idealnom sticaju, iako primanje mita ne obuhvata u sebi sva obeležja zloupotrebe službenog položaja.<sup>23</sup> Postavlja se pitanje, međutim, da li postoji realni sticaj između primanja mita i zloupotrebe službenog položaja, kad je službeno lice u vezi sa mitom iskoristilo svoj službeni položaj, prekoračilo službena ovlašćenja ili nije izvršilo službenu dužnost.

Prema jednom shvatanju, između ova dva krivična dela nije moguć ni realni sticaj, bez obzira na to da li je prvo izvršena zloupotreba službenog položaja, pa je u vezi sa njom zahtevano ili primljeno mito, ili je redosled izvršenja obrnut, već će učinilac odgovarati samo za jedno od ovih krivičnih dela. Zloupotreba službenog položaja je krivično delo samo kada se time pribavlja sebi ili drugome kakva korist, odnosno nanosi šteta drugome. Ukoliko primanju mita prethodi zloupotreba službenog položaja, primanje mita, u takvom slučaju, znači samo realizovanje ove koristi, čime se ostvaruje biće samo jednog krivičnog dela i to zloupotrebe.<sup>24</sup> Primanje mita je konsumirano u prethodnom krivičnom delu i predstavlja tzv. „nekažnjivo naknadno krivično delo“. Ukoliko se prvo vrši primanje mita, pa u vezi sa tim zloupotreba službenog položaja, postojaće samo krivično delo primanja mita, jer se zloupotrebom samo realizuje činjenje ili nečinjenje koje je u vezi sa zahtevanim ili primljenim mitom. U ovom slučaju zloupotreba službenog položaja predstavlja „naknadno nekažnjivo delo“.

Po drugom shvatanju, koje je zastupljenije u sudskoj praksi, ova dva krivična dela se, po pravilu, nalaze u realnom sticaju. Polazi se od toga da je suština krivičnog dela primanja mita zahtevanje ili primanje poklona, ili primanje obećanja poklona, čime je ovo delo svršeno. Svaka dalja delatnost, u smislu činjenja ili nečinjenja službenog ili odgovornog lica, pojmovno ne ulazi u biće ovog krivičnog dela. Ukoliko je dalja nezakonita aktivnost i ostvarena, „time se ne zasniva nikakav odnos koji bi isključio sticaj između ova dva krivična dela“.<sup>25</sup>

21 N. Teofilović, M. Jelačić, Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca, op. cit., str. 237.

22 Republički zavod za statistiku (<http://www.webrzs.stat.gov.rs> pristupljeno 21.01.2011. godine).

23 N. Teofilović, M. Jelačić, Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca, op. cit., str. 238.

24 Lj. Lazarević, Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije, op. cit., str. 916-917.

25 N. Teofilović, M. Jelačić, Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca, op. cit., str. 238.

Pojedini teoretičari, međutim ističu, da je, ukoliko je reč o istovremenom izvršenju pravog pasivnog podmićivanja i osnovnog oblika zloupotrebe službenog položaja, opravdano iz kriminalno-političkih i razloga pravičnosti, primeniti princip inkluzije, tako da učinilac odgovara samo za primanje mita.<sup>26</sup>

## Krivična odgovornost pravnih lica za primanje mita

Jedno od pitanja koje se postavlja u vezi sa krivičnim delom primanja mita je i postojanje odgovornosti pravnog lica za krivično delo koje je učinjeno od strane njegovog odgovornog lica. Zakonodavstvo Republike Srbije do nedavno je regulisalo odgovornost pravnog lica samo kao subjekta prekršajne odgovornosti ili kao subjekta odgovornog za privredne prestupe.<sup>27</sup> Institut odgovornosti pravnog lica za krivična dela uveden je u pravni sistem Srbije 2008. godine, donošenjem Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična dela,<sup>28</sup> a u cilju efikasnije borbe protiv privrednog i organizovanog kriminala.

Obaveza propisivanja odgovornosti pravnih lica za krivična dela korupcije proističe iz Krivičnopravne konvenciji o korupciji i Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije. Krivičnopravna konvencija o korupciji nalaže državama potpisnicama da obezbede mogućnost izricanja delotvornih, proporcionalnih i odgovarajućih krivičnih ili nekrivičnih sankcija, uključujući novčane sankcije, pravnim licima odgovornim za neko od predviđenih krivičnih dela korupcije.<sup>29</sup> Konvencija UN-a protiv korupcije, članom 26. državama ugovornicama nalaže da usvoje odgovarajuće mere kako bi se utvrdila odgovornost pravnih lica za krivična dela predviđena ovom Konvencijom, odnosno da obezbede da pravna lica koja se smatraju odgovornim u skladu sa ovim članom podležu efikasnim, srazmernim i odvraćajućim krivičnim ili nekrivičnim sankcijama, uključujući novčane sankcije. Takođe, predviđeno je i da odgovornost pravnog lica ne utiče na krivičnu odgovornost fizičkih lica koja su počinila krivična dela.<sup>30</sup>

Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela definiše odgovornost pravnih lica za krivična dela predviđena Krivičnim zakonikom i drugim zakonima. Članom 3. isključena je krivična odgovornost Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, odnosno državnih organa i organa autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, kao i drugih pravnih lica kojima je zakonom povereno vršenje javnih ovlašćenja, za krivična dela učinjena u vršenju javnih ovlašćenja.

Odgovornost pravnog lica zasniva se na izvršenju određenog krivičnog dela od strane njegovog odgovornog lica.<sup>31</sup> Članom 6. izražena je suština ovog instituta, i predviđeno je da „pravno lice odgovara za krivično delo koje u okviru svojih poslova odnosno ovlašćenja učini odgovorno lice u nameri da za pravno lice ostvari korist“. Takođe, ovim članom, predviđeno je da odgovornost pravnog lica postoji i ako je zbog nepostojanja nadzora ili kontrole od strane odgovornog lica omogućeno izvršenje krivičnog dela u korist pravnog lica od strane fizičkog lica koje deluje pod nadzorom i kontrolom odgovornog lica.

Da bi se stekao pravni osnov za odgovornost pravnog lica neophodno je, dakle, ispunjenje tri uslova:

26 LJ. Lazarević, Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije, op.cit., str. 917-918.

27 M. Vrhovšek, Uslovi odgovornosti pravnog lica za krivično delo, Anali Pravog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2/2008, str. 291.

28 Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Sl. glasnik RS“, br. 97/2008).

29 „Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/2002 i „Sl. list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 18/2005.

30 „Sl. list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 12/2005.

31 M. Vrhovšek, Uslovi odgovornosti pravnog lica za krivično delo, op. cit., str. 294.



1. da je odgovorno lice učinilo neko krivično delo predviđeno u Krivičnom zakoniku ili drugom zakonu;
2. da je odgovorno lice krivično delo učinilo u okviru svojih poslova, odnosno ovlašćenja;
3. da je odgovorno lice imalo nameru da za pravno lice ostvari korist.

Iz ovakvog zakonskog rešenja proizilazi da će odgovornost pravnog lica, koja se zasniva na krivici odgovornog lica, postojati i u slučaju izvršenja krivičnog dela primanja mita od strane odgovornog lica u pravnom licu, ukoliko je postojala namera odgovornog lica da primanjem mita za to pravno lice ostvari korist. Time što je ovim Zakonom utvrđen osnov krivične odgovornosti pravnog lica, nije, međutim, istovremeno isključena i odgovornost odgovornog lica za isto krivično delo, jer ga je samo i učinilo.<sup>32</sup> Za primanje mita, odgovaralo bi i pravno lice i odgovorno lice (koje je i učinilo ovo krivično delo i na čijem delu se, potom, zasniva krivična odgovornost pravnog lica). Zakon, međutim, predviđa i odgovornost pravnog lica za krivično delo odgovornog lica i ako je krivični postupak protiv odgovornog lica obustavljen ili je optužba odbijena.

Pravnom licu se za krivično delo mogu izreći sledeće krivične sankcije: kazna (novčana kazna i prestanak pravnog lica), uslovna osuda (i uslovna osuda sa zaštitnim nadzorom) i mere bezbednosti (zabrana obavljanja određenih registrovanih delatnosti ili poslova, oduzimanje predmeta i javno objavljivanje presude).

## Zaključna razmatranja

Iako su prve aktivnosti u cilju borbe protiv korupcije na međunarodnom planu preduzete još osamdesetih godina XX veka, pitanje prevencije i suzbijanja ove negativne društvene pojave u Republici Srbiji intenzivirano je tek u protekloj deceniji. U cilju stvaranja efikasnog mehanizma za borbu protiv korupcije i usklađivanja sa zakonodavstvom Evropske unije, izvršene su višestruke i značajne reforme, kako u oblasti krivičnog zakonodavstva, tako i u delu antikorupcijskih propisa uopšte. Takođe, u ovom periodu vođeno je više antikorupcijskih kampanja, formirani su Savet za borbu protiv korupcije i Agencija za borbu protiv korupcije, a usvojena je i Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije.

Kao jedno od karakterističnih korupcionih krivičnih dela, posebno se ističe krivično delo primanja mita. Ovo krivično delo pobuđuje veliku pažnju stručne javnosti i građana, kako zbog učestalosti i prožimanja svih pora društvenog života, tako i zbog veoma ozbiljnih materijalnih posledica i urušavanja društvenog morala. Izvesni oblici korupcije, odnosno primanja mita, smatraju se, međutim, socijalno prihvatljivim. U slučaju postojanja tzv. ulične korupcije ili podmićivanja na najnižem nivou, koje obuhvata spontano podmićivanje javnih službenika ili odgovornih lica (npr. policajaca, carinika, pripadnika inspekcijских službi i dr.), najčešće ne dolazi do otkrivanja i procesuiranja primalaca i davalca mita, ali ni do osude od strane društvene zajednice. Primanje i davanje mita, kao i zloupotreba službenog položaja do koje u ovim slučajevima dolazi, smatraju se „normalnim“ ponašanjem u socialnoj interakciji i, najčešće, ne podležu ni neformalnoj ni formalnoj osudi.

Suzbijanje svih oblika koruptivnih ponašanja ne može se, dakle, osloniti samo na efikasnu primenu Krivičnog zakonika. Uspešna borba protiv korupcije zahteva i mnogo šire društveno delovanje. Dosledna primena antikorupcijskih propisa i mera, prevenci-

32 Ibid, str. 295.



ja (u smislu otklanjanja mogućnosti za korupciju) kao i podizanje svesti i obrazovanje javnosti o štetnim posledicama korupcije, predstavljaju ključne elemente Nacionalne strategije, čija istovremena i koordinirana primena može stvoriti uslove za uspešnu borbu protiv korupcije

## Literatura

1. Đurđić Vojislav, Jovašević Dragan, Krivično pravo : posebni deo, Beograd, 2006.
2. Đurđić Vojislav, Jovašević Dragan, Praktikum za krivično pravo, Beograd, 2008.
3. Građanskopravna konvencija o korupciji („Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 102/2007).
4. Jovašević Dragan, Davanje mita kao oblik ispoljavanja korupcije, Izbor sudske prakse, Beograd, 3/2008.
5. Jovašević Dragan, Korupcija u pravnoj teoriji i praksi, Teme, Niš, 4/2008.
6. Jovašević Dragan, Krivična dela korupcije, Beograd, 2009.
7. Jovašević Dragan, Krivično pravo : opšti deo, Beograd, 2006.
8. Jovašević Dragan, Petrović Borislav, Krivična odgovornost za primanje i davanje mita, Sudska praksa, Beograd, 5-6/2010.
9. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije („Sl. list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 12/2005).
10. Krivični zakonik Republike Srbije („Sl. Glasnik RS“, br. 85/2005, 88/2005-ispr., 107/2005-ispr., 72/2009 i 111/2009).
11. Krivičnopravna konvenciji o korupciji („Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 2/2002 i „Sl. list SCG – Međunarodni ugovori“, br. 18/2005).
12. Lazarević Ljubiša, Komentar Krivičnog zakonika Republike Srbije, Beograd, 2006.
13. Milojević Dragomir, Prikaz izmena i dopuna Krivičnog zakonika, Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije, Beograd, 3/2009.
14. Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije ([http://www.acas.rs/images/stories/Nacionalna\\_strategija.pdf](http://www.acas.rs/images/stories/Nacionalna_strategija.pdf) pristupljeno 29.01.2011. godine).
15. Razvijanje planova integriteta i istraživanje o korupciji u pravosuđu ([http://www.prvi.os.sud.rs/download/transparentna-srbija-img/Final\\_recomendation\\_serbian.pdf](http://www.prvi.os.sud.rs/download/transparentna-srbija-img/Final_recomendation_serbian.pdf) pristupljeno 29.01.2011. godine).
16. Republički zavod za statistiku (<http://www.webrzs.stat.gov.rs> pristupljeno 21.01.2011. godine).
17. Stojanović Zoran, Perić Obrad, Krivično pravo : posebni deo, Beograd, 2005.
18. Teofilović Nebojša, Jelačić Milenko, Sprečavanje, otkrivanje i dokazivanje krivičnih dela korupcije i pranja novca, Beograd, 2006.
19. Vrhovšek Miroslav, Uslovi odgovornosti pravnog lica za krivično delo, Anali Prvog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2/2008.
20. Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Sl. glasnik RS“, br. 97/2008).

## Rezime

Krivičnim zakonikom Republike Srbije iz 2005. godine, izmenjeno je prethodno sistematizovanje krivičnih dela korupcije u posebnoj glavi, tako da važeći Zakonik ne definiše pojam korupcije, niti eksplicitno navodi ponašanja obuhvaćena ovom pojavom. U širem smislu, korupcija obuhvata krivična dela protiv službene dužnosti (zloupotrebu službenog položaja, kršenje zakona od strane sudije, javnog tužioca i njegovog zamenika, nesavestan rad u službi, prevaru u službi, proneveru, poslugu, trgovinu uticajem, primanje mita i davanje mita) i jedno krivično delo protiv pravnog saobraćaja (falsifikovanje službene isprave). „Pravim“ ili „čistim“ korupcionim delima smatraju se primanje i davanje mita i zloupotreba službenog položaja.

Zbog izuzetne opasnosti koruptivnih krivičnih dela koja ugrožavaju zakonito i pravilno vršenje službene dužnosti na nacionalnom i nadnacionalnom nivou, u okviru međunarodne zajednice donet je niz pravnih akata sa ciljem efikasne i organizovane borbe protiv korupcije. U skladu sa međunarodnim standardima, u naš pravni sistem implemenitane su određene norme iz ratifikovanih konvencija, a naročito iz Krivičnopravne i Građanskopravne konvencije o korupciji i Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije. U okviru ovih dokumenata, naročita pažnja posvećena je sprečavanju podmićivanja međunarodnih službenika, nalaganju preduzimanja antikorupcijskih mera državama članica određenih organizacija, kao i jedinstvenom definisanju korupcije, koje je za sada ostalo bez uspeha.

Krivično delo primanja mita jedan je od osnovnih oblika ispoljavanja korupcije. Ovim krivičnim delom inkriminisano je pravo pasivno podmićivanje, nepravno pasivno podmićivanje i naknadno podmićivanje, odnosno nezakonito ponašanje domaćih i stranih službenih lica ili odgovornih lica, koja preduzimaju ili ne preduzimaju određene radnje u cilju sticanja imovinske koristi. Za primanje mita propisane su stroge kazne zatvora, a zakonodavac je predvideo i obavezno oduzimanje poklona ili imovinske koristi stečene primanjem mita. Uz kaznu, primaocu mita se može izreći i mera bezbednosti – zabrana vršenja poziva, delatnosti i dužnosti, u trajanju od jedne do deset godina.

U skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama, 2008. godine donet je Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela, kojim je u naše zakonodavstvo uvedena mogućnost izricanja krivičnih sankcija pravnim licima za krivična dela. Ovim Zakonom predviđena je odgovornost pravnog lica i u slučaju korupcionih krivičnih dela, odnosno primanja mita od strane odgovornog lica koje postupa u nameri da za pravno lice ostvari korist.

Uspešna borba protiv korupcije zahteva snažan i koordiniran odgovor svih državnih organa, pre svega policije, tužilaštva i sudstva. Odredbe Krivičnog zakonika predstavljaju samo deo pravnog sistema koji bi trebalo da obezbedi sveobuhvatnu prevenciju i suzbijanje korupcije. Efiksana primena krivičnopravnih normi, zajedno sa ostalim antikorupcijskim propisima, kroz svakodnevno otkrivanje i sankcionisanje učinilaca ovih dela, predstavlja solidnu osnovu za dalje aktivnosti i unapređenje borbe protiv korupcije.



# REFORME KAZNENOG ZAKONODAVSTVA REPUBLIKE MAKEDONIJE U CILJU EFIKASNIJEG SUZBIJANJA TERORIZMA

*doc. dr Marjan Nikolovski  
Fakultet bezbednosti, Skoplje*

**Apstrakt:** Balkan je od uvijek bio područje gde su se veliki deo spornih pitanja rešavale primenom terorističkih metoda. Prema određenim istraživanjima, terorizam će i u narednom periodu predstavljati ozbiljna pretnja zemaljama Balkana. Radi uspešnijeg suzbijanja sa novim predznacima, pretnje karakteristične početkom novog milenijuma, neophodno je pored demokratizacije svih pora društva, i reforme kaznenog zakonodavstva. Cilj tih reforme biće usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa međunarodnim pravnim mehanizmima. S druge strane te reforme (proširivanje održanih članova krivičnog zakonika, promene u Zakonu o krivičnom postupku, donošenje posebne zakonske regulative i sl.) omogućiti će uvođenje novih metoda i sredstava u cilju efikasnijeg, pre svega prevencionog suzbijanja terorizma kao jedna od ozbiljnijih pretnji 21-og veka.

**Ključne reči:** terorizam, terorističke metode, rizici, pretnje, reforme.

## Uvod

Savremeni oblici ispoljavanja terorizma daju sadašnjem društvenom trenutku jednu sasvim novu dimenziju. U pojedinim državama postoje razlike u društveno-ekonomskom, političkog sistema, različiti stadijum razvoja nauke i tehnologije, što sa svoje strane prouzrokuje različite oblike ispoljavanja nasilja i terorizma. Nemožemo govoriti o univerzalnim zakonskim rešenjima u spravljanju sa terorizmom kod svih država unificirano, već nacionalno zakonodavstvo se mora prilagoditi prema specifičnim uslovima koju prouzrokuju teorirističke akte na tom području.

Neophodno je imati u vidu činjenicu da su održani problemi u većoj meri vezuju za međunarodno zakonodavstvo i međunarodne odnose, a ostali za unutrašnje pravo svake zemlje, pre svega za materijalno procesno, krivično i upravno pravo u odnosu na posebne postupke.

Republika Makedonija je čvrsto opredeljena ka evropskim integraciskim procesima, a u istom periodu suočava se sa porastom terorizma. Državne institucije pokušavaju iznaći mehanizme prevencije, suzbijanja terorizma u svim njegovim formama i manifestacijama. Imajući u obzir međunarodnu – pravnu regulativu u suzbijanju terorizma, R.Makedonija u kontinuitetu vrši promene u nacionalnom zakonodavstvu prilagođavaju se ka evropskim zakonskim noramama u spravljanju sa terorizmom.

Takva normativna postavljenoš nacionalnog zakonodavstva govori o nameri da se omogućiti i osigura učešće Republike Makedonije u međunarodnu saradnju u borbi sa međunarodnim terorizmom, kao i adekvatnu nacionalnu zakonsku regulativu u spravljanju sa unutrašnjeg terorizma.

## Terorizam: pretnja 21-og veka

Terorizam kao “doktrina i metod borbe radi ostvarivanja određenih ciljeva sa sistematskom upotrebom nasilja”<sup>1</sup> tačnije kao “metod planiranja i sistematsku primenu nasilja s ciljem prouzrokovanja straha među ljudima od strane državnih organa ili organizovane grupe, radi ostvarivanja određenih političkih ciljeva”<sup>2</sup> u svojim raznovrsnim pojavnim oblicima u savremenom svetu dobija veći značaj i dimenzije.

Posledice koje prouzrokuju savreni oblici terorizma su drastičniji, višestranije, najčešće nepredvidljive i nesavladljive. Terorizam, s jedne strane postaje globalni problem posmatrano s perspektive porasta i s druge strane kao sredstvo za razrešavanje političkih interesa.

Aktuelni terorizam pored tradicionalne karakteristike organizovanosti, stručnu pripremu i preciznost izvršilaca, karakteriše se sa internacionalizovanjem, u pogledu izvršilaca, odnosno članova terorističke organizacije, saradnja za obezbeđivanje sredstava za izvršavanje i opasnosti od gubljenje kontrole u odnosu na posledice dejstovanja čime se napadaju- zastrašuje se građanstvo i izazivajući strah i nesigurnost, osobito radi nemogućnost da se ograniči eventualno delovanje radioaktivnih materija, bojnih otrova, hemijskih otrova, bioloških oružja i sl.

Ta realnost karakteriše porast terorističkih aktivnosti na tlu Republike Makedonije. Odsutnost globalnih principa preveniranja i represiranja ove pojave, prinudile su makedonsko zakonodavstvo da modelira svoje zakonodavstvo u saglasnosti prethodnih iskustva u toj sferi. Preko toga nastoji se omogućiti potpuniju i uspešniju zaštitu osnovnih društvenih vrednosti i dobara u skladu s nacionalnim interesom, kao i dosledno sprovođenje preduzete obaveze međunarodnih pravnih akata u vezi suzbijanja terorističkih akata.<sup>3</sup>

Internationalnost ove pojave nameđe potrebu od međunarodne saradnje u okviru kolektivnih sistema bezbednosti.<sup>4</sup>

## Krivično delo terorizma u zakonodavstvu Republike Makedonije

Republika Makedonija kao demokratska parlamentarna država pokušava da predvidi i precizno normira krivično delo terorizam u svom pozitivnom nacionalnom zakonodavstvu. S ciljem pojedince i aktivnosti povezane sa terorizmom, kao na domaćem tako i na međunarodnom nivou adekvatno da sankcioniše. Republika Makedonija u saglasnosti sa međunarodnom-pravnom regulativom o suzbijanju terorizma ima potpisano i ratifikovano sve značajnije međunarodne konvencije, preporuke i rezolucije donete od strane OON i SE.

Na samom početku osvrnuli bi se na istoriski prikaz makedonskog nacionalnog zakonodavstva u reguliranju krivičnih dela povezani sa terorizmom.

Zakonodavstvo R.Makedonije poznaje krivično delo Terorizam iz 1973 godine, predviđeno u zakonodavstvu tadašnje SFRJ, gde je ovo delo bilo predviđeno kao ubistvo, pokušaj ubistva ili dovođenje u opasnosti jednog ili više lica, preko iz-

1 Politička enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1975, str. 1079

2 O.Đorđević, Leksikon bezbednosti, Partizanska knjiga, Beograd, str.382

3 Z.Dimovski, Terorizam, Grafotrens, Skopje, 2007, str.35

4 Članice Alijanse NATO-pakta saglasile su se u: razmneu razuznavačkih informacija, saradnju na bilateralno nivo i preko tela NATO-a u pravcu opasnosti od terorizma i akcija koja se treba preduzeti protiv njega, u skladu mogućnosti, omogućavajući individualni i kolektivnu pomoć Alijanse i drugih zemalja koji su ugroženi terorizmom, samo zato što učestvuju u akciju sprovedena protiv njega, preduzimanja neophodnih mera za obezbeđenja mera bezbednosti zaštite infrastrukture članica NATO-a, podrška oddela Alijanse koji daju direktnu pomoć u borbi s terorizmom.

vršavanja terorističkog akta ili preko postojanje namere za izvršavanje neprijateljske delatnosti prema tadašnjoj SFRJ, a preko toga i na teritoriji tadašnje S.R. Makedonije.

Krivični zakonik SFRJ iz 1973 godine, uveo je određene promene, gd je uveden novi član 113-a u koji se ugrađuje krivično delo Terorizam u sklopu glave – **Krivična dela protiv naroda i države**. Tada su umetnuti i dva nova krivična dela sa terorističkim karakterom u Krivična dela protiv opšte sigurnostiljudi i imovine, i to krivično delo otmica vazduhoplova čl. 271-a KZ SFRJ i Ugrožavanje bezbednosti leta vazduhoplova čl. 271-b KZ SFRJ.

U 1977 godine, nisu se dešavale neke bitnije promene u delu krivično-pravno regulisanje krivičnog dela terorizma. Bili su izvršene određene promene koje se odnose člana i glave gde je bilo predviđeno to krivično delo. Od glave X krivično delo terorizam se premešta u glavu XI.<sup>5</sup>

Sa izmenama krivičnog zakona SFRJ<sup>6</sup> u 1990 godine u glavi – krivičnih dela protiv čovečanstva i međunarodnog prava, predviđena su tri nova krivična dela i to: Međunarodni terorizam čl. 155-a, Ugrožavanje lica pod međunarodnom zaštitom čl. 156 –b i Uzimanje taoca čl.155- v.

Sa donošenjem novog krivičnog zakona<sup>7</sup> Republike Makedonije predviđena su 6 krivična dela koji su izraz terorističkog karaktera:

- Terorizam čl.313
- Međunarodni terorizam čl. 419
- Ugrožavanje lica pod međunarodnom zaštitom čl. 420
- Uzimanje taoca čl. 421
- Otmica vazduhoplova ili broda čl. 302 i
- Ugrožavanje bezbednosti vazdušnog saobraćaja

Zakonodavac navedena krivična dela sistematizovao je po opštim zaštitnim objektima i na osnovu unutrašnje sistematizacije, pa tako su grupisana u različitim glavama krivičnog zakonika i to (krivična dela protiv države,krivična dela protiv čovečanstva i međunarodnog prava i krivična dela protiv bezbednosti javnog saobraćaja).

## **Terorizam kao krivično delo u okviru makedonskog zakonodavstva do 2008. godine**

Krivični zakonik Makedonije do januara 2008 godine, sadržao je šest krivičnih dela koji imaju izrazito teroristički karakter i to krivična dela: **Terorizam čl. 313, Međunarodni terorizam čl. 419, ugrožavanje lica pod međunarodnom zaštitomčl. 420, uzimanje taoca čl. 421, otmica vazduhoplova ili broda čl. 302, ugrožavanje bezbednosti vazdušnog saobraćaja čl.303.**

Kao veoma bitan a možda i najosetljiviji momenat javlja se tumačenje osnovnog dela terorizma, inkriminisanu u čl.313<sup>8</sup>, zato što baš to je stvaralo probleme u odnosu kvalifikacije određenih dejstava pojedinca.

U kazno-pravno definisanje terorizma postoje različiti prilazi, u zavisnosti izbora bitnog konstitutivnog elementa, političkog motiva ili cilj nekih dela nasilnog kriminalite-

5 Definisane: Krivična dela protiv odnosa na socijalističko samoupravno društveno uređenje i bezbednost SFRJ, i krivično delo terorizam se inkriminuje u član 125

6 Zakon o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika SFRJ od 28.05.1990 god.

7 Službeni glasnik RM, br.37 od 29.07.1996 god.

8 Taj koju namerom da ugrozi ustavni poredak ili bezbednosti Republike Makedonije prouzrokuje ili ozbiljno pretretnjom sa prouzrokovanje eksplozije, požara, poplave ili drugo opštoopasno delovanje ili akta nasilja, stvarajući osećaj nesigurnosti ili straha kod građana, kazni de se zatvorom najmanje tri godine



ta, strah kao elemenat ili simboličnost samog akta terorizma. Ipak preovladava psihološki momenat na prouzrokovanje straha i nesigurnosti koje se javlja kod pasivnog subjekta.

Kao obeležje ovog dela, koje izdvaja od drugih, javlja se baš, delatnost izvršavanja, koje se navodi kao neko opšteopasno delovanje ili akt nasilja i subjektivni elemenat istog koji podrazumeva nameru ugrožavanje ustavnog poredka i bezbednosti. Kao uslov za postojanje dela navodi se onaj psihološki momenat koji podrazumeva stvaranje osećaja straha i nesigurnosti, ne kod jednog, dvojicu građana, već mase građana.

S druge strane objekat zaštite kod terorizma može biti grupni ili posebni. Kao grupni objekat zaštite javlja se ustavno uređenje i bezbednost Republike Makedonije, a posebni objekat javlja se kao element bitije krivičnog dela, koji je i nužna pretpostavka za postojanje dela. Između grupnog i individualnog objekta zaštite nema neke razlike, svojstveno tome od sadržaja krivičnog dela, proizilazi da kao napadnuti objekat javlja se sigurnost građana i to sigurnost u subjektivnom smislu, kao što je bilo i prethodno pomenuto.

Kao delovanje izvršavanja javlja se preduzimanje opšteopasno delovanje ili akt nasilja. Pored već navedenih opšteopasnih delovanja kao što su prouzrokovanje eksplozije, požara, poplave, kao takvo biće smatrano svako drugo delovanje s kojim se prouzrokuje opasnost za unapred neopredeljena lica. Prema tome tu bi bili upotreba otrovnih gasova, jonizirajuće zračenje i sl.

Opšteopasna dejstva moraju biti takva da bi stvorila osećaj nesigurnosti i strah kod građanstva, tako da neće predstavljati elemenat zakonskog bitije već će samo prouzrokovati takav osećaj, intenzitet, krug i sredstva pasivnih subjekata i drugih okolnosti.<sup>9</sup>

Akt nasilja kao elemenat javlja se kod više krivičnih dela, ali tu se ponovo traži upotrebasile ili pretnje sa ciljem povrede ili ugrožavanje pravnog dobra koje je zaštićeno, a to da bi se vršilo protivpravno.

## Kvalifikatorni oblici krivičnog dela terorizma u Krivičnom zakoniku Republike Makedonije sa izmenama iz 2008. godine

Normativne odredbe krivičnog zakona Republike Makedonije<sup>10</sup> izražavaju nameru zakonodavca, među ostaloga da implementuje standarde međunarodnog kaznenog prava kada je reč o suzbijanju terorizma. S ovom unutrašnjom regulativom, inkriminisana su sva ponašanja koja prema opštim standardima i kriterijumima mogu se smatrati za teroristička ponašanja.

Od strane Skupštine Republike Makedonije u Januaru 2008 godine usvojene su izmene i dopune koji se odnose na krivično delo terorizam. Promene se odnose na sledeće:

- Preimenovanje Člana 313 od Terorizam u “**terorističko ugrožavanje ustavnog poredka**“. Promene se odnose i u delu kaznene politike i **podizanje donje granice od minimuma na minimum 10 godine zatvora**;
- Naslov ispred Člana 394- a menja se i glasi “**Teroristička organizacija**“<sup>11</sup>
- Posle Člana 394-a, dodaju se dva nova člana i to: 394-b gde je predviđeno krivično delo **Terorizam**<sup>12</sup> i 394-v gde je predviđeno krivično delo “**Finansiranje terorizma**“

9 V. Kambovski, Kazneno pravo-posebni deo, Prosvetno delo, Skoplje, 2003,

10 Sl. vesnik RM, br. 37/96, 80/99, 4/02 i 43/04

11 Taj koji stvara grupu, bandu ili druga zločinačka udruženja, za izvršavanje krivičnih dela : ubojstva, telesnopovređivanje, otmica lica, uništavanje javnih objekata, transportnih sistema, objekti infrastrukture, informacione sisteme i druge objekte u opštu upotrebu, otmica aviona ili druga sredstva javnog transporta, proizvodnja, posedivanje nuklearnog, hemiskog, biološkog i drugih tipova oružje i opasnih materija itd.

12 Član 394-b “ taj koji će izvršiti delo ubojstvo, telesno povređivanje, otmica lica, uništavanje javnih objekata, transportne sisteme, ojektke infrastrukture, informacione sistemei druge objekte u opštu upotrebu, otmica avijona

Kod člana 394-a, zakonodavac predviđa sankcionisanje stvaranje zločinačke organizacije koja bi preduzimala aktivnosti sa terorističkim karakterom, kao i sankcije prema njihovim pomagačima. Manja kazna je predviđena prema onoga koji će sprečiti izvršavanje tog krivičnog dela, kao i za onoga koji će otkriti terorističku organizaciju pre izvršavanje terorističkog akta.

U članu 394-b previđa se krivično delo **Terorizam**. Ovo delo se izvršava sa ubištvo, telesno povređivanje, otmica, uništavanje javnih objekata i sl. namera izvršilaca je da prouzrokuje ugrožavanje života i tela, kao i stvaranje oseđaj nesigurnosti i straha kod građanstva.

U članu stav 2 predviđeno je da će se adekvatno sankcionirati i ona lica koje javno pozivaju ili će preneti poruku javnosti s kojom porukom će pozvati i poticati neke od dejstiva izvršavanja u stavu 1, koji se smatraju za terorizam. U stav 3 se navodi da dogovaranje za udruživanje ili pozivanje na udruživanje prema nekog udruženje ili grupe sa namerom na izvršavanje dela terorizma.

U stavu 4 zakonski se normira da svaka priprema, prenos, čuvanje, prodavanje i kupovanje vatrenog oružja, eksploziva ili druge opasne materije, namenjene za izvršavanje dela, kao i vršenje obuke i pripremu za izvršavanje sankcioniraće se sa najmanje 4 godine zatvora.

Predviđa se isto tako i odgovornost pravnih subjekata (st.5) u koliko se oni javljaju kao izvršioци iz stava 2 i 4, i pored toga u st. 6 navodi se da sve predmete, sredstva i nekretnine koji su iskorišćeni i namenjeni za pripremu i izvršavanje krivičnog dela terorizma se oduzimaju.

U članu 394-v predviđa se inkriminisanje krivičnog dela **finansiranje terorizma**. Zakonodavac predviđa sankcije prema licima koji skupljaju sredstva radi: otmice vazduhoplova, terorističko ugrožavanje ustavnog poredka, ugrožavanje sigurnost građana itd. Obezbeđivanje i skupljanje sredstava je direktno ili indirektno nezakonito. Sredstva su namenjena za finansiranje krivičnih dela sa terorističkim karakterom. Od ovoga se može zaključiti da zakonodavac daje slobodu skupljanje sredstava, koja sredstva skupljaju se sa namerom da će biti upotrebljeni, ili sa znanjem da će biti iskorišćeni za izvršavanje krivičnih dela sa terorističkim karakterom. Svakako da mora postojati i cilj zašto se i vrši finansiranje tih krivičnih dela, a to je namera stvarati oseđaj nesigurnosti i strah kod građana. Samo sa ovim elementima dela možemo govoriti o krivičnom delu finansiranje terorizma.

Veoma je bitno inkriminisanje novog krivičnog dela finansiranje terorizma i to odmah iza krivičnog dela terorizma. Na taj način zadaje se udar organizovanom kriminalu, odnosno sprečava se izvor finansiranja terorizma.

Ove promene su u pravcu pokušaja da se predvide sva dejstva izvršavanja, što s jedne strane je pozitivno zato što lako se utvrđuje što sve bi bilo i moglo bi se narediti terorizam, s druge strane je negativno zato što prouzrokuje nejasnoće i određene probleme u slučaju kada sa održanimuslovno rečeno novo delovanje je izvršen akt terorizma, a to nije predviđeno u ovom članu.

Ove promene 2008 godine u krivičnom zakonu Republike Makedonije gde u dva različita Člana dve različite glave, predviđa se krivično delo terorizam (Člen 313 Terorističko ugrožavanje ustavnog poredka Republike Makedonije i Član 394-b Terorizam), naišlo je na poteškoće praticanje tih promena. Nije bilo jednostavno prepoznati koje elemente koje ukazuju na krivično delo po članu 313 a koje elemente po članu 394-b.

i drugih sredstva javnog transporta, proizvodnja, posedovanje ili trgovanje nuklearog, biološkog, hemiskog i drugih vidova oružja, i opasnih materija, puštanje opasne, radioaktivne, otrovne i druge opasne supstance ili prouzrokavanje požara ili eksplozije, uništavanje postrojke za snabdevanje vode, energije ili dr. osnovne prirodne izvore sa namerom ugrožavanje životai tela i stvaranje oseđaj nesigurnosti i strah kod građana...

Bila su podeljena mišljenja eksperata gde je provejavala i inicijativa donošenje posebnog Zakona o antiterorizmu, u kom zakonu bi se precizirale sve nedorečenosti pojedinih članova koje se odnose na krivičnih dela sa terorističkim karakterom.

Sa ovim poslednjim izmenama i dopunama krivičnog zakonika Republike Makedonije od Januara 2008 godine u delu terorizma i njegove pridružne elemente (terorističke organizacije, finansiranje terorizma, organizovanje i sl) kao i sa usvajanje i poštovanje međunarodne dokumente iz ove oblasti, smatram da se jasno pokazuje opredeljenost Republike Makedonije da se suprostavi ove negativne pojave kako na domaćem tako i na međunarodnom planu, prilagođavajući svoje nacionalno zakonodavstvo sa međunarodnim standardima.

## Zaključak

Terorizam predstavlja kompleksan, višedimenzijalan, politički fenomen, koji u svetu i kod nas doživljava kulminaciju. Danas kada terorizam dobija nove specifičnosti, upotrebu novih tipova oružja, eksploziva, tehnike i druga dostignuća, međunarodna zajednica mora preduzimati brze i kvalitetnije korake u delu međunarodnog regulisanja te materije.

I pored različitog prilaza u sankcionisanju terorizma u nacionalnim zakonodavstvima, kao i diskreciono pravo država za neprihvatanje ekstradicije izvršilaca krivičnog dela terorizma, u OON donete su više rezolucija s kojim se osuđuje terorizam i preporuke do država u vezi s pravnom regulisanju određenih pojava i oblika terorizma.

U tom smislu Republika Makedonija, prati savremene korake međunarodne zajednice i u kontinuitetu vrši promene u svom nacionalnom zakonodavstvu, s ciljem zaštititi se od terorizma, zaštititi svoj ustavni poredak, bezbednost svojih građana, obuhvatajući različite aspekte i segment terorizma kao krivično delo.

Makedonsko zakonodavstvo sa poslednjim promenama u krivičnom zakoniku, gde nija samo obuhvađeno delo terorizam, sankcionirano je i finansiranje terorizma, što sa svoje strane imađe svoj doprinos u spravljanju sa međunarodnog terorizma. S tog aspekta nameđe se zahtev od bolje organizovanijeg pristupa od strane nacionalnih zakonodavstva, njihovo prilagođavanje međunarodnim dokumentima iz te oblasti, čime se olakšava međunarodna saradnja a samim tim i uspešnijem suzbijanju međunarodnog terorizma.

## Literatura

1. Z. Dimovski, "Terorizam" Grafotrans-Skoplje, 2007
2. Z. Dimovski, "Kriminalističko razuznavanje" Grafotrans, Skoplje, 2007,
3. M. Nikolovski, "Povezanost i razlike između organizovanog kriminala, terorizma i politike", Grafoteks, Kumanovo, 2007,
4. V. Kambovski, "Kazneno pravo-poseben del" Prosvetno delo, Skoplje, 2003,
5. M. Laboviđ, M. Nikolovski, "Organiziran kriminal i korupcija", Fakultet za bezbednost, Skoplje, 2008
6. M. Kotovčevski, "Sovremen terorizam", Skoplje, 2003,
7. Zakoni:
8. Kaznen zakon Republike Makedonije (pročišđeni tekst) 2004 god.
9. Zakon o zimenama kaznenog zakona Republike Makedonije ( Sl. glasnik br. 19/04 od 30.03.2004 god)

- 
10. Zakon o izmenama kaznenog zakona Republike Makedonije ( Sl. glasnik br.7 od 15.01.2008 godine)
  11. Internet adrese:
  12. [www.terorismans.com/groups/kach kahane chai.htm](http://www.terorismans.com/groups/kach%20kahane%20chai.htm)
  13. [www.ulises.mir.es/oris/infoetalina/accion.html](http://www.ulises.mir.es/oris/infoetalina/accion.html)
  14. [www.ict.org.il/inerter/attacket](http://www.ict.org.il/inerter/attacket)



# VIOLATION OF ARTICLE 3 OF THE EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS – FOUR JUDGMENTS REGARDING THE REPUBLIC OF MACEDONIA

*Katerina Krstevska, MA  
Faculty of Security, Skopje*

## Introduction

Considering Article 3 of the Statute of the Council of Europe, each of its members must accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms. A year and a half after the Statute was signed (5 May 1949), on 4 November 1950 the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the Convention) was adopted and established itself as one of the most important international documents.<sup>1</sup> The reason for its adoption was partly made by the need to elaborate the obligations arising from the Council's membership, i.e. for the first time sovereign states accepted legal obligations in order to secure the fundamental human rights of all persons within their jurisdiction and allowing all individuals, including their own citizens, to submit applications against them, leading to a legally binding judgment by an international court if it holds that they are guilty of violating the rights.<sup>2</sup>

## Analysis of the convention's article 3 and the obligations that arise from it

The analysis of the original English text of the Convention's Article 3 indicates that it is one of the shortest provisions in the entire text of the Convention (consisting of exactly 15 words), but this does not mean that the prohibition which it provides for should not be taken seriously. The provision that establishes the prohibition of torture, defining that no one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment, imposes on the States two obligations that directly protect the personal integrity and human dignity:

- *negative obligation* - refraining from taking the said acts and
- *positive obligation* - taking appropriate actions aimed at securing and protecting the persons from the said acts not only by law enforcement officers but also from other persons (so-called "*Drittwirkung*" effect),<sup>3</sup> as well as procedural obligations

1 Council of Europe has adopted several protocols to the said Convention. See: <http://conventions.coe.int>.

According to: H. J. STEINER / P. ALSTON: *International Human Rights in Context - Law, Politics, Morals - Text and Materials* (Second Edition), Oxford, 2000, page 786, the Convention is of particular importance within the context of international human rights for several reasons: it was the first comprehensive treaty in the world in this field; it established the first international complaints procedure and the first international court for the determination of human rights matters; it remains the most judicially developed of all the human rights systems; and it has generated a more extensive jurisprudence than any other part of the international system.

2 Quoted by: Д. ХАРИС / М. О'БОЈЛ / К. ВАРБРИК: *Право на Европската конвенција за човекови права* (второ издание, македонско издание), Скопје, 2009, page 1, 30.

3 U. ERDAL / H. BAKIRCI: *Article 3 of the European Convention on Human Rights - A Practitioner's Handbook* (OMCT Handbook Series Vol. 1), Geneva, 2006, page 226, note that according to the Court's case-law, Article 3 protects individuals not only from ill-treatment emanating directly from State agents but also, in certain circumstances, from ill-treatment at the hands of private individuals. This is a positive obligation, sometimes referred to as the third-party effect, or *Drittwirkung*.



to investigate allegations of such acts and, of course, the appropriate sanctioning of their perpetrators.<sup>4</sup>

Although there is no hierarchy of rights, the rights set out in the Convention can be split into two categories: unqualified rights, some of which are non-derogable, and qualified rights. The prohibition of torture is within the first group of rights - it is an unqualified and an absolute right.<sup>5</sup> Therefore, an important characteristic of Article 3 is the identification of its prohibitions as absolute. It is true that Article 3 itself does not state that they are absolute; nor does the Convention employ terms such as "absolute right" or "absolute prohibition". Indeed, reading Articles 3 and 15 Paragraph 2 together clearly suggests that the drafters of the Convention intended the rights enshrined in Article 3 to be superior in that they are not subject to exception or derogation, even in time of war or other public emergency threatening the life of the nation.<sup>6</sup> Consequently, States must not take measures to derogate those two obligations and therefore the two opposing views regarding the prohibition of torture should be pointed out. According to some authors - the Convention sets the prohibition of torture as one of the most fundamental human rights, even giving to this prohibition a higher priority than the right of life,<sup>7</sup> and according to other authors - exceptions to Article 2 must be taken as applying also to Article 3 since, if the State in certain circumstances may justifiably take life, it must be justifiably *a fortiori* to inflict lesser harm on citizens in the same circumstances.<sup>8</sup>

---

A similar opinion is expressed in R. McCORQUODALE / R. LA FORGIA: Taking off the blindfolds: Torture by non-state actors, Human Rights Law Review, Volume I, Number 2 - 2001, Nottingham, 2001, page 189-218, according to them - where a State is not directly responsible for the actual violation (such as when it is caused by a non-State actor) the State can still be held responsible for a lack of positive action in responding to, or preventing, the violation. In particular, it must conduct investigations where there have been violations of human rights, no matter if those violations have occurred by non-State actors over which the State has no direct control. This obligation to investigate is a positive obligation on a State, demanding considerable State resources, to undertake fact-finding, criminal investigation and, perhaps, prosecution in a transparent, "accessible and effective manner" and to provide redress.

4 С. ГРИП: Европска конвенција за човекови права - достигнувања, проблеми и изгледи (македонско издание), Скопје, 2009, page 237, notes - although the standard of proof in relation of violation of Article 3 is "beyond reasonable doubt", where an applicant is taken in into official custody in good health, but emerges injured, the onus of proof shifts to the state to show that the injuries in question were caused in ways which did not amount to the prohibited conduct. Effective action must also have been taken to reduce the risk of violation, and an effective investigation, capable of indentifying those responsible.

5 Quoted by: F. JACOBS / C. OVEY / R. WHITE: The European Convention on Human Rights (Fourth Edition), Oxford, 2005, page 7.

6 According to: M. K. ADDO / N. GRIEF: Does Article 3 of The European Convention on Human Rights Enshrine Absolute Rights?, European Journal of International Law, Issue Vol. 9, No. 3, Firenze, 1998, page 510-524.

7 See the Protocol No. 13 to the said Convention, concerning the abolition of the death penalty in all circumstances. This Protocol till 18 May 2011 has entered into force in 42 countries (ratifications/accessions), i.e. did not enter into force in 5 countries (3 countries have signed it but ratification did not follow, and 2 countries did not sign / ratify it).

Regarding the relation between the Articles 2 and 3 of the Convention, E. SHORTS / C. de THAN: Civil Liberties: Legal Principles of Individual Freedom, London, 1998, page 451, note that Article 2 allows States to have the death penalty and places the right to life in the balance against other lawful interests. By contrast, the rights under Article 3 are given unqualified protection. Unlike almost all the other Articles, there are no exceptions stated in Article 3 and derogation from these rights is impossible for a State even in times of war or national emergency. Thus there is no reason or excuse which will permit torture or inhuman or degrading treatment, no matter how desperate the situation may be at the time.

8 This view, according to: H. FENWICK: Civil liberties and human rights (Third edition), Durham, 2001, page 44, may be correct, but clearly it is not intended to be taken to mean that all the exceptions to Article 2 apply to all forms of Article 3 treatment. The author points out that if life can be taken in order to save life (for example, in a hostage situation where no other course is available), or as punishment in the form of execution, Article 3 treatment used in extreme circumstances in order to obtain information to save life (the classic ticking bomb in one of a large number of crowded shopping centers, or an atomic device placed somewhere in Central London) might be viewed as justifiable if effective where no other course was available and where it was otherwise inevitable that large numbers of people would be killed.

To the question: "Can torture be justified?"; L. LEVIN: Human Rights - Questions and Answers (fourth edition, updated), Paris, 2004, page 160, gives a negative answer. At the same time, he puts the question: "Should not the State use every means available to obtain information from a terrorist who has put innocent lives in danger?" Apart from the clear moral and legal principles that forbid torture categorically, the argument for torture is misguided on several grounds: first, torture can produce false confessions and erroneous information; second, torture offends the principle of just punishment; third, the use of torture in a single case creates a precedent for its use on a much broader scale and at discretion of the State.

## Court's judgements regarding article 3 – lack of effective investigation

it is evident that the Convention's Article 3, consists of only one paragraph comprised of five elements (torture, inhuman, degrading, treatment and punishment) that need to be defined and distinguished between each other, which represents an extremely complex task. Since the Convention does not define these five elements, that is done by the European Court of Human Rights (the Court) - the body responsible for determining whether the Convention's provisions have been violated, by their interpretation and application. Furthermore, the Court's judgments regarding Article 3 can be systematized into three categories:

- judgments determining that torture has happened,
- judgments determining that inhuman or degrading treatment or punishment has happened and
- judgments determining that there was a lack of effective investigation.<sup>9</sup>

While deciding a particular case regarding Article 3, the Court refers to certain general principles defined in relevant international documents. Thus, it invokes Article 1 of the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment,<sup>10</sup> that defines the term "torture" as: any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed or is suspected of having committed, or intimidating or coercing him or a third person, or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. Also, it invokes Article 16 Paragraph 1 "Each State Party shall undertake to prevent in any territory under its jurisdiction other acts of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment which do not amount to torture as defined in article 1, when such acts are committed by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity. In particular, the obligations contained in articles 10, 11, 12 and 13 shall apply with the

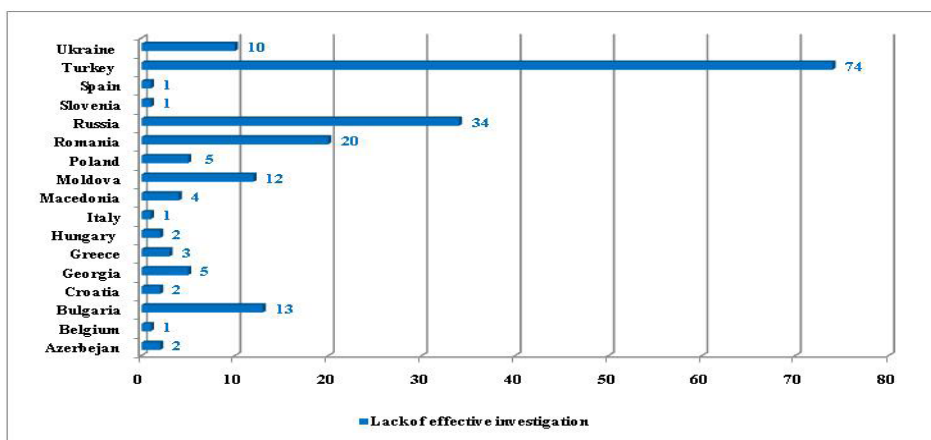
Based on: A. HAREL / A. SHARON: What is Really Wrong with Torture?, *Journal of International Criminal Justice*, Volume 6, Issue 2, Oxford, 2008, page 241-259, the prohibition of torture can be justified on either consequentialist or deontological grounds. Advocates of consequentialist justifications for broad prohibitions of torture purport to establish either that the harms of torture are much greater than they seem, or that the benefits of torture are much smaller than one may expect. Maintaining that the harms of torture are more significant than they may appear is often based on establishing that torture generates not merely physical or mental harms but also additional special harms. It is also claimed that while there may be rare circumstances under which torture is in principle justifiable, it is unlikely to be used in the "appropriate" cases and that consequently an absolute or a very stringent prohibition ought to be applied. Lastly, it is argued that the benefits of torture are much smaller than one may expect since it is unlikely to be effective in achieving its stated goals, namely the prevention of violence, criminal activities or terrorism. Other theorists argue that a broad prohibition on torture is grounded in a deontological constraint. Morality, it is claimed by deontologists, constrains the pursuit of desirable consequences, or at least permits the pursuit of morally undesirable consequences. Hence, a broad prohibition on torture is not dependent on establishing that the state of affairs resulting from performing torture is worse than the state of affairs resulting from failure to perform it.

<sup>9</sup> According to: M. K. ADDO / N. GRIEF: *op. cit.*, page 510-524, Strasbourg case law has not yet defined precisely the concept of "absolute right". Although there is evidence to suggest that the guarantees in Article 3 are special and that they are treated as such by the supervisory organs, their precise scope remains unclear. "Absolute right" must mean more than the impermissibility of limitations, exceptions and derogations. However, it is a nebulous concept involving the assessment of various subjective factors. The interrelationship of these factors and their effect on final decisions and judgments in Article 3 litigation is guided by the principle of effective protection and the aim of upholding European public order. In other words, "absolute right" is a term of art which is by nature imprecise and its evaluation can best be understood only in the particular context. For this reason a superficial comparison of its application in different cases can often yield what appear to be contradictory results.

<sup>10</sup> The Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment was adopted by the UN General Assembly with the Resolution 39/46 on 10 December 1984, and it entered into force on 26 June 1987.

substitution for references to torture of references to other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment<sup>11</sup>; as well as to the UN Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Istanbul Protocol).<sup>11</sup>

As for the Court's case law regarding the period from 1959 to 2009,<sup>12</sup> it indicates that a total number of 12198 judgments were delivered, from which 853 referred to the violation of Article 3 or 6.99%. In the total number of 12198 judgments, in 56 cases it was established that torture had happened (0.46%), in 607 there were instances of inhuman or degrading treatment or punishment (4.98%) and in 190 there was a lack of effective investigation (1.56%). On the other hand, in 853 judgments in which a violation of Article 3 was determined, the torture contributes with 6.56%, the inhuman or degrading treatment or punishment with 71.16%, and the lack of effective investigation with 22.27% .



Court's judgments regarding Article 3 - Lack of effective investigation  
Period: 1959-2009

If 190 judgments in which the Court found a violation of the procedural limb of the Article 3 (the lack of effective investigation) are taken into account, it can be noted that 74 judgments refer to Turkey (38.95%), 34 to Russia (17.89%), 20 to Romania (10.53%), 13 to Bulgaria (6.84%), 12 to Moldova (6.31%), 10 to Ukraine (5.26%), 5 to Georgia and Poland (each by 2.63%), 4 to Macedonia (2.10%), 3 to Greece (1.59%), 2 to Azerbaijan, Hungary and Croatia (each by 1.05%) and 1 judgment to Belgium, Italy, Slovenia and Spain (each by 0.53%).<sup>13</sup>

<sup>11</sup> The Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Istanbul Protocol), were adopted by the UN General Assembly with the Resolution 55/89 on 4 December 2000.

<sup>12</sup> Quoted by: European Court of Human Rights: 50 Years of Activity - Some Facts and Figures, 2010.

<sup>13</sup> As to the other aspects of the Article 3, taking into account the Court's case law for the period 1959-2009 appears that: from the total 56 judgments in which the Court established torture, as many as 24 of which refer to Turkey (42.86%), 18 to Russia (32.14%), 7 to Moldova (12.50%) and 1 judgment to Austria, Azerbaijan, Italy, Romania, Ukraine, France and the Netherlands (each by 1.78%),

form the total 607 judgments in which the Court established inhuman or degrading treatment or punishment, 193 judgments refer to Russia (31.79%), 175 to Turkey (28.83%), 33 to Bulgaria (5.44%), 31 to Ukraine (5.11%), 28 to Moldova (4.61%), 26 to Romania (4.28%), 13 to the United Kingdom, Greece and Italy (each by 2.14%), 12 to Poland (1.98%), 11 to France (1.81%), 10 to Georgia (1.65%), 7 to the Netherlands (1.53%), 5 to Latvia and Croatia (each by

## Republic of Macedonia and the convention's article 3

On 27 February 1997, the Macedonian Assembly adopted the Law on Ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the First Protocol, Protocol No. 4, Protocol No. 6, Protocol No. 7 and Protocol No. 11 to the said Convention. Moreover, the Republic of Macedonia has ratified the Protocol No. 12, Protocol No. 13, Protocol No. 14 and Protocol No. 14 bis to the said Convention.<sup>14</sup> Considering that the Convention has entered into force in 1997, starting from this year until 2009 it was noted that the Republic of Macedonia acted contrary to the Convention in 63 cases, so 0.52% from the total number of 12198 judgments belong to the Republic of Macedonia. From these 63 judgments, only 4 (6.35%) relate to the violation of Article 3 by not fulfilling the positive obligation imposed by it. These are the judgments for the cases: *Jasar v. Macedonia*,<sup>15</sup> *Trajkoski v. Macedonia*,<sup>16</sup> *Dzeladinov and others v. Macedonia*,<sup>17</sup> *n Sulejmanov v. Macedonia*.<sup>18</sup>

### Cases before the Court against the Republic Macedonia regarding Article 3

No	Case	Application (number and date of submission)	Final judgment
1	<i>Jasar v. Macedonia</i>	No. 69908/01 1 February 2001	15 May 2007
2	<i>Trajkoski v. Macedonia</i>	No. 13191/02 26 September 2001	7 July 2008
3	<i>Dzeladinov and others v. Macedonia</i>	No. 13252/02 no data	10 July 2008
4	<i>Sulejmanov v. Macedonia</i>	No. 69875/01 11 May 2001	24 July 2008

*Jasar v. Macedonia* was the first case in which the Court found that the Republic of Macedonia had violated Article 3. Despite complaining that he had been subjected to acts of police brutality, which had caused him a great physical and mental suffering

0.82%), 4 to Austria, Belgium and Armenia (each by 0.66%), 3 to Lithuania (0.49%), 2 to Azerbaijan, Albania, Estonia, Cyprus and Slovenia (each by 0.33%) and 1 judgment to Bosnia and Herzegovina, Germany, Slovakia, Hungary, Finland, Sweden and Spain (each by 0.16%),

for 15 countries there have not been judgments for violation of the Article 3 (Andorra, Denmark, Ireland, Iceland, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Monaco, Norway, Portugal, San Marino, Serbia, Montenegro, Czech Republic and Switzerland).

Hence, Turkey is the leader in violating the provisions stipulated in the Convention because it contributes with a largest percentage not only in the total number of the judgments (18.81%), but also in the judgments that hold a violation of Article 3 (32.00%). Turkey has the second place only for violating the prohibition of inhuman or degrading treatment or punishment, where Russia leads by 18 judgments.

<sup>14</sup> Law on Ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the First Protocol, Protocol No. 4, Protocol No. 6, Protocol No. 7 and Protocol No. 11 to the said Convention ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No. 11/1997); Protocol No. 12 ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No. 30/2004); Protocol No. 13 ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No. 30/2004); Protocol No. 14 ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No. 30/2005); Protocol No. 14 bis to the said Convention ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No. 41/2010).

<sup>15</sup> See: *Jasar v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, judgment dated 15 May 2007.

See for more: paragraphs 41, 44, 45, 53, 54, 58-60.

<sup>16</sup> See: *Trajkoski v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, judgment dated 7 July 2008.

See for more: paragraphs 27, 41, 42, 45-48.

<sup>17</sup> See: *Dzeladinov and others v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, judgment dated 10 July 2008.

See for more: paragraphs 46, 58, 67, 68, 72, 73.

<sup>18</sup> See: *Sulejmanov v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, judgment dated 24 July 2008.

See for more: paragraphs 31, 37, 41-46, 49, 51.

amounting to torture, inhuman and / or degrading treatment, the applicant alleged that he had been a victim of a procedural violation of the Article 3 since the prosecuting authorities had failed to carry out an effective or, indeed, any official investigation capable of leading to the identification and punishment of the police officers responsible for the treatment. The Court considered noteworthy that the applicant filed the criminal complaint with the Public Prosecutor and lodged his compensation claim more than a month after the decisive event, but at the same time could not find a convincing explanation for the applicant's failure to inform the Public Prosecutor of the identity of the police officers who had apprehended him in the bar, which had been determined in the course of the civil proceedings. Since the applicant failed to provide this information on two occasions (his letter of 25 October 1999 and the request for the protection of legality of 4 February 2000), the applicant's lawyer lodged a criminal complaint about the alleged police brutality together with the medical certificate. The case was sufficiently brought to the attention of the relevant domestic authority, so the Court was satisfied that it raised at least a reasonable suspicion that the applicant's injuries could have been caused by the treatment he had undergone while in the police custody. However, the national authorities took no steps to identify who was present when the applicant was apprehended or when his injuries were sustained, nor was there any indication that any witnesses, police officers concerned or the doctor, who had examined the applicant, were questioned about his injuries.<sup>19</sup> This inactivity of the Public Prosecutor prevented the applicant from taking over the investigation as a subsidiary complainant and denied him access to the subsequent proceedings before the court of competent jurisdiction. When the application was reviewed by the Court, the applicant was still barred from taking over the investigation as the Public Prosecutor had not yet taken a decision to dismiss the complaint.

In the concrete case, the Court unanimously determined that there has been no violation of Article 3 of the Convention on account of the alleged ill-treatment,<sup>20</sup> but at the same time concluded that there has been a violation of this Article on account of failure of the authorities to conduct an effective investigation into the applicant's allegations that he was ill-treated by the police.

The applicant in *Trajkoski v. Macedonia*, as in the previous case, alleged that he had been subjected to acts of police brutality on the occasion of his visit to the police station. Regarding the procedural limb of Article 3,<sup>21</sup> the Court concluded that there

---

<sup>19</sup> The Public Prosecutor did not take any investigative measures after the criminal complaint had been lodged by the applicant's lawyer. Also, he took no steps to find any evidence confirming or contradicting the account given by the applicant as to the alleged ill-treatment, and the only action undertaken was his request for additional information submitted to the Ministry of Internal Affairs, which was made more than a year and a half after the criminal complaint had been lodged.

<sup>20</sup> After considering the allegations of the two opposing parties, the Court concluded that the Government failed to prove that the police officers are not responsible for the applicant's injuries, i.e. there was nothing to suggest that the applicant had taken part in any physical confrontation or had physically resisted the Police. When the Macedonian courts were considering the applicant's claims, had simply ignored the evidence and relied on police evidence and reports which were clearly cursory, inconsistent and in contradiction with one another (the internal police memos were biased and had no probative value). Having regard to the above, the Court noted that the Government did not act seriously to the problem manifested by a deep-rooted and widespread practice of abuse in the police custody. That was one of the reasons why eight years after the event, and owing primarily to the national authorities' inactivity and reluctance to carry out an effective investigation into the applicant's allegations, the Court was not able to establish which version of events is more credible. The evidence brought before the Court did not allow to find beyond all reasonable doubt that the applicant was subjected to physical and mental ill-treatment while in police custody, i.e. there was insufficient evidence for it to conclude that there has been a violation of Article 3 on account of the alleged ill-treatment.

<sup>21</sup> Because there were two different versions on how the applicant sustained his injuries, the Court considered that at least partly the injuries might have been brought about by the applicant's own provocative behavior and the need to remove him from the police premises by force. In that respect, the Court noted that the applicant did not provide sufficient evidence to support his version of events (in corroboration to this was the inconsistency concerning the medical certificates), so the Court was not enabled to find beyond reasonable doubt that during applicant's visit to the



was a violation - the conducted investigation was not thorough and effective because the applicant's claims were left without a legal consideration regarding their merits. The applicant's complaints to the Public Prosecution Office and to the Sector of Internal Control, that he had sustained injuries inflicted by the police officers,<sup>22</sup> according to the Court should have raised a reasonable suspicion that the said injuries could have been caused by the police, which warranted an investigation by the authorities in conformity with the requirements of Article 3. However, the Public Prosecutor after having examined the applicant's allegations on the merits, rejected them finding no evidence of an offence.<sup>23</sup> The applicant continued the procedure by submitting the subsidiary criminal complaint in which he once again reiterated his allegations of having been beaten by the police and pointed to the identity of one of the police officers involved and left it to the court to identify the remaining four.<sup>24</sup> Instead of that, the court did not take any actions and rejected the applicant's complaint as incomplete without taking any further action, moreover - the court did not continue the proceedings, at least against the police officer who was identified.

The third case was *Dzeladinov and others v. Macedonia*, in which the applicants relying on Article 3 complained that they had been assaulted and ill-treated by police officers and that there had been no effective investigation into their complaints. After reviewing the case, the Court unanimously concluded that there has been no violation of Article 3 on account of the alleged ill-treatment,<sup>25</sup> however there has been a violation of this Article on account of the failure of the authorities to conduct an effective investigation regarding said allegations. Namely, the applicants stated that the Public Prosecution Office had failed to take any action to identify the perpetrators or to investigate their allegations of ill-treatment, and at the same time the Public Prosecutor did not formally reject their criminal complaint. This was the reason why the applicants were unable to take over the prosecution as subsidiary complainants. Concerning the Ministry of Internal Affairs, they complained that although there was a use of force against several persons, within the Ministry no commission was set up in order to consider the incident, which was against the rules of internal investigation.

Nine days after the incident, the applicants' lawyer lodged a criminal complaint about the alleged police brutality, and invited the Public Prosecutor to take statements from the witnesses and the aggrieved parties, and produced photographs of the applicants' injuries and a medical certificate as evidence. Even though the complaint should raise at least a reasonable suspicion that the applicants' alleged injuries could have been caused by the Police, the Public Prosecutor did not take any investigative measures after receiving the complaint in order to find any evidence confirming or contradicting the

---

police station he was subjected to inhuman or degrading treatment within the meaning of Article 3, and concluded that there has been no violation of the substantive limb of this Article.

22 The Court observed that the Government did not give an explanation for the nearly seven months' delay of drawing up the Report by the Sector of Internal Control, regarding the applicant's complaint. Also, the Court was not in position to establish whether this report was communicated to the applicant.

23 The Public Prosecutor's conclusions were based solely on the statements of the police officers involved.

24 Although the identity of the police officers could easily be discovered from the official police records, the Macedonian court insisted that the applicant should discover their identity, which was assessed by the Court as an excessive formalism.

25 The Court noted certain inconsistencies, as well as a lack of firm evidence of the applicants' alleged injuries, i.e. it did not find cogent elements that would support them. Therefore, the Court held that there was no substantial evidence to determine that such injuries had happened - were the applicants ill-treated at scene or while in police custody, or that the force used against them was excessive.



applicants' account.<sup>26</sup> Also, the inactivity of the Public Prosecutor prevented the applicants from taking over the investigation as subsidiary complainants.<sup>27</sup>

The Court's judgment for the last case *Sulejmanov v. Macedonia* was the same as the judgments for the previous cases in which was established that there had been no violation of Article 3 on account of the alleged ill-treatment, but there had been a violation of the same Article on account of the failure of the authorities to conduct an effective investigation into the applicant's allegations.<sup>28</sup> Concerning the criminal complaint, the Court noted that it was submitted to the Public Prosecutor more than seven months after the event had happened, as well as that applicant did not inform the Public Prosecutor about the identity of the police officers concerned although it was determined in the course of the civil proceedings. Even though the applicant's failures were noticeable, the Public Prosecutor was obliged to investigate whether the police officers had inflicted the injuries to the applicant and despite all of this - he did not take any investigative measures after receiving the criminal complaint, apart from requesting additional inquiries from the Ministry of Internal Affairs.<sup>29</sup>

## Conclusion

The significance of Article 3 of the Convention should not be underestimated even though it is one of the shortest provisions in whole Convention. By establishing a prohibition on torture or inhuman or degrading treatment or punishment, this provision imposes two obligations on the States in order to protect the human dignity and personal integrity: first - the negative one of refraining from the prohibited acts, and second - the positive one of taking appropriate actions aimed to secure and protect the persons from the said acts performed by the law enforcement officers and other persons, as well as procedural obligations to investigate the allegations that such acts have been performed, and, finally, to enforce an appropriate sanction to their perpetrators.

In the 50 years of Court's practice (1959-2009), a total number of 12198 judgments were delivered out of which in 853 a violation of Article 3 was established. The Republic of Macedonia participates in the total number of judgments with 63 judgments (0.52%), out of which only 4 (6.35%) refer to the violation of the Article 3 due to the failure to comply with the positive obligation. The analysis of the four judgments displayed the

<sup>26</sup> Apart from the request addressed to the Ministry of Internal Affairs for making additional inquires, the Public Prosecutor did not take any investigative measures to identify the police officers involved in the police raid, nor was there any indication that any witnesses or police officers concerned were questioned about the incident, was there a possible justification for the physical force used against the applicants.

<sup>27</sup> As in the case *Jasar v. Macedonia*, at the moment of reviewing the application by the Court, the applicants were barred from taking over the investigation as the Public Prosecutor did not take a decision to dismiss the complaint.

<sup>28</sup> The applicant complained about the two aspects of Article 3: first - police brutality that caused him a great physical and mental suffering which amounted to torture or inhuman and / or degrading treatment, and second - procedural violation of this Article since the prosecuting authorities failed to proceed with an effective official investigation capable of leading to the identification and punishment of the police officers responsible.

The applicant and the Government gave opposing versions of the events, regarding the date of the incident (decisive events according to the Government happened on 11 March 1998, and according to the applicant - two days later), how the alleged injuries had been caused (The Government maintained that the police officers on duty and those who had questioned the applicant while he was in police custody had not caused to any physical force and that therefore no injury had been inflicted on him, and if the applicant had any injuries then they were caused by another person who hit him with a stick. The applicant claimed that the injuries had been caused by the police officers at the scene and while in police custody), the applicant gave contradictory statements concerning the way he had reached the hospital, and a problem occurred about the medical evidence uncertainty. For these reasons, the Court was not able to establish which version of the events was the more credible, i.e. there was insufficient evidence for the Court to conclude that there was a violation of Article 3 on account of the alleged ill-treatment.

<sup>29</sup> The Public Prosecutor prepared a "written conclusion" that was given nearly eight years after the criminal complaint had been lodged and after the case was communicated to the Government. Later, no serious attempt was made to secure the evidence proposed by the applicant, and the Public Prosecutor needed eight months to communicate the decision to the applicant.

inactivity of the Macedonian public prosecutors and investigative judges, or failure to carry out an effective investigation when a certain person complains that he / she has been subjected to the prohibited acts. This situation indicates an essential requirement for the transformation of the actions taken by the Macedonian prosecuting authorities aimed towards thorough investigation of serious allegations of ill-treatment (to make efforts for finding out what happened and not to rely on hasty or ill-founded conclusions to close their investigation or as basis of their decisions, to take all reasonable steps available to them to secure the evidence concerning the incident), to establish the cause of injuries or the identity of the persons responsible, and thus to act expeditiously (to promptly react to the complaints at the relevant time). Hence, if the authorities want to change the negative findings regarding their work performance, then while conducting the procedure for examining the allegations of torture or inhuman or degrading treatment or punishment, they should be guided and in practice apply the principles of independence, thoroughness, comprehensiveness, expeditious and public scrutiny.

## References

1. ADDO, K. Michael / GRIEF, Nicholas: Does Article 3 of The European Convention on Human Rights Enshrine Absolute Rights?, *European Journal of International Law*, Issue Vol. 9, No. 3, Firenze, 1998.
2. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted by the UN General Assembly with the Resolution 39/46 on 10 December 1984, and entered into force on 26 June 1987.
3. Dzeladinov and others v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, judgment dated 10 July 2008.
4. ERDAL, Uğur / BAKIRCI, Hasan: Article 3 of the European Convention on Human Rights - A Practitioner's Handbook (OMCT Handbook Series Vol. I), Geneva, 2006.
5. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, adopted by the Council of Europe on 4 November 1950, entered into force on 3 September 1953.
6. European Court of Human Rights: 50 Years of Activity - Some Facts and Figures, 2010.
7. FENWICK, Helen: Civil liberties and human rights (Third edition), Durham, 2001.
8. ГРИП, Стивен: Европска конвенција за човекови права - достигнувања, проблеми и изгледи (македонско издание), Скопје, 2009.
9. HAREL, Alon / SHARON, Assaf: What is Really Wrong with Torture?, *Journal of International Criminal Justice*, Volume 6, Issue 2, Oxford, 2008.
10. ХАРИС, Дејвид / О'БОЈЛ, Мајкл / ВАРБРИК, Колин: Право на Европската конвенција за човекови права (второ издание, македонско издание), Скопје, 2009.
11. JACOBS, Francis / OVEY, Clare / WHITE, Robin: The European Convention on Human Rights (Fourth Edition), Oxford, 2005.
12. Jasar v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, judgment dated 15 May 2007.

13. Law on Ratification of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the First Protocol, Protocol No. 4, Protocol No. 6, Protocol No. 7 and Protocol No. 11 to the said Convention ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No. 11/1997); Protocol No. 12 ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No. 30/2004); Protocol No. 13 ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No. 30/2004); Protocol No. 14 ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No. 30/2005); Protocol No. 14 bis to the said Convention ("Official Gazette of the Republic of Macedonia" No. 41/2010).
14. LEVIN, Leah: Human Rights - Questions and Answers (fourth edition, updated), Paris, 2004.
15. McCORQUODALE, Robert / LA FORGIA, Rebecca: Taking off the blindfolds: Torture by non-state actors, Human Rights Law Review, Volume I, Number 2 - 2001, Nottingham, 2001.
16. Principles on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Istanbul Protocol), adopted by the UN General Assembly with the Resolution 55/89 on 4 December 2000.
17. SHORTS, Edwin / THAN, Claire de: Civil Liberties: Legal Principles of Individual Freedom, London, 1998.
18. Statute of the Council of Europe, adopted by the Council of Europe on 5 May 1949, and entered into force on 3 August 1949.
19. STEINER, Henry J. / ALSTON, Philip: International Human Rights in Context - Law, Politics, Morals - Text and Materials (Second Edition), Oxford, 2000.
20. Sulejmanov v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, judgment dated 24 July 2008.
21. Trajkoski v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, judgment dated 7 July 2008.

## Summary

In order to protect the human dignity and personal integrity, Article 3 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms imposes two obligations on the States by establishing a prohibition on torture or inhuman or degrading treatment or punishment. The first is a negative obligation or stipulation to refrain from the prohibited acts, and second is a positive obligation - to take appropriate actions aimed at securing and protecting persons from the said acts performed by the law enforcement officers and other persons (the so-called "*Drittwirkung*" effect), as well as a procedural obligation to investigate the allegations of such acts, and, finally, to enforce appropriate sanctions against their perpetrators.

The European Court of Human Rights is the body responsible for determining whether the Convention's provisions have been violated, and its judgments regarding Article 3 can be systematized into three categories: judgments determining that torture has happened, judgments determining that inhuman or degrading treatment or punishment has happened and judgments determining that there was a lack of effective investigation.

By ratifying the Convention, the Republic of Macedonia committed itself to full compliance with its provisions. However, the Court found that in 4 cases, the Macedonian authorities have not fulfilled the positive obligation deriving from Article 3, i.e. they failed to conduct an effective investigation. In the 50 years of Court's practice

(1959-2009), a total number of 12198 judgments were delivered out of which in 853 a violation of Article 3 was established. The Republic of Macedonia participates in the total number of judgments with 63 judgments (0.52%), out of which only 4 (6.35%) refer to the violation of the Article 3 due to lack of effective investigation. The analysis of judgments for the cases *Jasar v. Macedonia*, *Trajkovski v. Macedonia*, *Dzeladinov and others v. Macedonia* and *Sulejmanov v. Macedonia*, enabled to detect the weaknesses of the Macedonian prosecuting authorities in meeting the procedural commitments to investigate the allegations of acts of torture or inhuman or degrading treatment or punishment. In all 4 cases the Court established that there had been no violation of Article 3 on account of the alleged ill-treatment, but there had been violations of the same Article on account of the failure of the authorities to conduct an effective investigation into the applicants' allegations. Therefore, in order to avoid making the same mistakes in the future, the authorities must comply with the principles of independence, thoroughness, comprehensiveness, expeditious and public scrutiny. This is the only way to change the negative findings regarding their work.

## POVREDA ČLANA 3 EVROPSKE KONVENCIJE ZA ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA ČETIRI PRESUDE U VEZI REPUBLIKE MAKEDONIJE

**Apstrakt:** Ratifikacijom Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Republika Makedonija se obavezala na dosledno poštovanje njenih odredbi. Ipak, Evropski sud za ljudska prava je konstatirao da makedonske vlasti u četiri slučaja nisu ispunili pozitivnu obavezu koja proizlazi iz člana 3, t.j. nisu sproveli efektivnu istragu. Analiza presuda slučajeva **Jašar protiv Makedonije**, **Trajkovski protiv Makedonije**, **Dželadinov i drugi protiv Makedonije** i **Sulejmanov protiv Makedonije** će omogućiti da se otkriju slabosti makedonskih vlasti u ispunjenju procesnih obaveza o istraživanju navoda o vršenju torture ili nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i u adekvatnom sankcionisanju njihovih izvršilaca, a samim time - da se ubuduće ne ponavljaju iste greške.

**Ključne reči:** zabrana torture, efektivna istraga, Makedonija.



# PREVENCIJA MALOLETNIČKOG PRESTUPNIŠTVA U REPUBLICI MAKEDONIJI (ZAKONSKI OKVIR, STRATEGIJA, PREVENTIVNI PROGRAMI, PERSPEKTIVE)

*prof. dr Oliver Bačanović*  
*Fakultet bezbednosti, Skoplje*  
*Nataša Jovanova*  
*Fakultet bezbednosti, Skoplje*

**Sažetak:** U okviru rada najpre su razmatrani zakonski osnovi prevencije maloletničkog prestupništva u Republici Makedoniji i to preko analize odgovarajućih odredaba Zakona o maloletničkoj pravdi koji je donešen 2007 g., a počeo je da se primenjuje jula 2009 g. Formiranjem Državnog veća za maloletničko prestupništvo i lokalnih veća za prevenciju uspostavljeni su novi načini i metodi prevencije maloletničkog prestupništva.

U ovom kontekstu razgledana je i skoro doneta Nacionalna strategija za prevenciju maloletničkog prestupništva, prvi dokument ove vrste u Republici Makedoniji u kojoj se preko holističkog i multiagencijskog pristupa uređuje ova složena problematiku.

U radu je poseban osvrt stavljen na ulogu policije u prevenciji maloletničke delinkvencije, sa posebnim osvrtom na njene preventivne programe sprovedene na ovom planu.

Na kraju rada dati su predlozi povezanih sa potrebom praktičnog sprovođenja zakonskih i podzakonskih akata, kao i razvijanja preventivnih programa, njihovog monitoriranja i evoluiranja.

**Ključne reči:** prevencija maloletničkog prestupništva, Zakon o maloletničkoj pravdi, strategija, preventivni programi, Republika Makedonija.

## Uvod

Prevencija maloletničkog prestupništva pretstavlja danas izuzetno značajno pitanje svakog društva. Čak šta više prevencija postaje i priroitet suprostavljanja prestupništvu uopšte, a posebno kada su u pitanju maloletni prestupnici. „Pomeranje težišta interesovanja za tretman i resocijalizaciju prestupnika na prevenciju posledica je razvoja naučne misli i istraživanja u više tangentskih oblasti, njihovog susreta, međusebnog oplemenjavanja i kreiranja sasvim novog, sveobuhvatnog, kompleksnog, dinamičnog razvojnog i pozitivno orijentisanog modela prevencije prestupništva mladih.“<sup>1</sup> Institucije bi trebalo da izdvoje vreme i novac, kao i da se osuđuju, da bi locirali ovaj globalni problem. Brojni međunarodni dokumenti Organizacije ujedinjenih naroda i Saveta Evrope<sup>2</sup> izražavaju prednost socijalnog u odnosu na formalni pristup kontrole

1 Stakić, Đ. (2003) Konceptualno-metodološko zasnivanje prevencije maloletničke delinkvencije u Zborniku radova: Strategija Državnog reaganja protiv kriminala (priredio: Radovanović, D.), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, MUP, VSUP, Udruženje za krivično pravo i kriminologiju Srbije i Crne Gore, str. 91.

2 Convention of OON of Childen Rights 1989, The UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice, 1985 (Beijing Rules), The UN Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency, 1990 (Riyadh Guidelines). O prevenciji se govori i u okviru Evropske strategije za zapošljavanja iz 1997, Rezolucija za socijalno uključivanje mladih od 2000, Rezolucije o evropskoj saradnji po pitanjima mladih iz 2002. U ovom kontekstu spominjemo i Rezoluciji iz



maloletničkog prestupništva. Ustvari socijalna prevencija je usmerena ka stvaranju uslova za razvoj i život maloletnika u kojima će se eliminirati ili dovesti u pitanje negativni uticaji na razvoj njegove ličnosti. Značenje efikasne prevencije maloletničkog prestupništva je dokumentirana u svim međunarodnim dokumentima koji se odnose na maloletničko prestupništvo. Rijadska pravila potenciraju da je prevencija maloletničkog prestupništva zanačajan deo prevencije kriminaliteta u društvu. Prevencija i drugačiji pristup tretiranja maloletnika su potencirani i u Pekinškim pravilima koja preporučuju uspostavljanje pozitivnih mera za jačanje seukupnog blagostanja maloletnika i smanjivanje potrebe od intervencije države.<sup>3</sup>

„Najdramatičniji obrti, odnosno istinski kvalitativne promene dogodile su se u oblasti koncipiranja, metodološke zasnovanosti i unapređenja efikasnosti programa prevencije prestupništva mladih.“<sup>4</sup> Koncipiranje uspešne preventivne politike maloletničkog prestupništva je kompleksan proces so obzirom na fakt postojanja mnogih elemenata koji je potrebno da se postignu i koordiniraju. Koja će prevencija biti najefikasnija još uvek zavisi od mnogo faktora u jednom društvu koja su od značenja za formiranje celokupne društvene strategije prevencije jedne ovakve pojave karakteristične po svojim etiološkim i fenomenološkim obeležjima, posebno specifične u odnosu kada je u pitanju kategorija maloletnika. Osim toga što ne može da postoji unapred određena formula koja će se primeniti pri formuliranju modela prevencije, polazimo od nesporne činjenice da je osnovni preduslov za formuliranje/to/ involviranost svih strana uključenih u prevenciju, pre svega njihov integrativni pristup na lokalnom nivou, sa ciljem da sistem maloletničke pravde bude stabilan što će doprineti kretanju maloletnika u pozitivnom pravcu.

## **Prevencija maloletničkog prestupništva u zakonu o maloletničkoj pravdi**

Donošenjem Zakona o maloletničkoj pravdi u 2007 godini,<sup>5</sup> uspostavljen je nov afirmativan pristup postupanja sa maloletnicima, Pri analizi zakonskog teksta može se primetiti intencija zakona u davanju prednosti preventivnog delovanja i rane intervencije prema maloletnicima.<sup>6</sup> U saglasnosti sa takvim značenjem, Zakon u posebnom, tačnije šestom delu uređuje prevenciju maloletničkog prestupništva (čl. 144- 148). U ovom delu su uspostavljeni novi organi koji imaju isključiv zadatak osmišljavanja prevencije i rane intervencije kod maloletnika, pri čemu se zakonodavac bavi Državnim većem za prevenciju maloletničkog prestupništva (u daljem tekstu, po pravilu ćemo koristiti skraćeni naziv ovog organa: Državno veće) i opštinskim većima, želeći da ih pozicionira u sistemu prevencije (koji je u začetku), pri tome određujući njegove nadeležnosti, sastav, način izbora i odnose sa drugim subjektima (državnim organima, centrima za socijalni rad i nevladinim sektorom). Državno veće kao samostalno

2007 o maloletničkom prestupništvu i ulozi žene, porodice i zaednice, Mišljenje Evropskog komiteta o ekonomskim i socijalnim pitanjima- Prevencija maloletničkog prestupništva: Načini postupanja sa maloletničkim prestupništvom i uloga sistema maloletnički pravde u Evropskoj Uniji iz 2006, kao i Mišljenje istog Komiteta iz 2008 o urbanim mestima i nasilju kod mladih.

3 UN "World youth report-2003- the global situation of young people", New York, 2004

4 Stakić, Đ. (2003) *Konceptualno-metodološko zasnivanje prevencije maloletničke delinkvencije u Zborniku radova: Strategija Državnog reagovanja protiv kriminala* (priredio: Radovanović, D.), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, MUP, VŠUP, Udruženje za krivično pravo i kriminologiju Srbije i Crne Gore, str. 91

5 Закон за малолетничка правда, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 87/07.

6 U tom smislu u čl. 7 ZMP navodi se da "mere i sankcije predviđene ovim zakonom uvek daju prednost preventivnim, zaštitnim i vaspitnim merama", što je pokazatelj bitno drugačijeg zakonskog pristupa u tretiranju maloletničkog prestupništva, što znači ne kažnjavanje već vaspitanje, prevaspitanje i pravilan razvoj maloletnika, preko prevencije i rane intervencije.

i nezavisno centralno telo ima zadatak da kreira državnu strategiju za prevenciju. Na lokalnom nivou, po prvi put se uspostavlja opštinska veća za prevenciju maloletničkog prestupništva koja su nezavisna od lokalnih saveta za prevenciju (formiranih na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi), iako odnos između ovih organa još uvek nije precizno utvrđen (posebno zbog realne opasnosti da se deo njihovih nadležnosti preklapa). Novelom Zakona o maloletničkoj pravdi od 2010<sup>7</sup> uređeno je pitanje prestanka mandata članova Državnog veća i što je još bitnije osnažuje se pozicija veća u odnosu na druge organe, tela i sl. i uređuje se pitanje nadoknade za članove veća.

Potreba integrativnog pristupa svih subjekata u okviru maloletničke pravde reflektuje se i u sastavu ovih tela. Saglasno čl. 144 Zakona o maloletničkoj pravdi uspostavljena je odgovarajuća struktura Državnog veća čije članove bira Skupština Republike Makedonije. Tako u okviru Državnog veća sedam članova predlaže Ministarstvo za pravdu od prestavnika odgovarajućih ministarstava (Ministarstvo za pravdu, Ministarstvo za rad i socijalnu politiku, Ministarstvo za obrazovanje i nauku, Ministarstvo za unutrašnje poslove, Javno tužilaštvo, Vrhovni sud Republike Makedonije i Advokatska komora Republike Makedonije, dok su drugih osam članova biraju iz redova istaknutih naučnih i stručnih radnika koji su se bavili/radili na zaštiti interesa maloletnika. Značajna uloga nevladinog sektora u ovoj oblasti potvrđena je i činjenicom što je u zakonu određeno da je jedan njihov predstavnik član Državnog veća za prevenciju.

Državno veće za prevenciju generalno se javlja kao inicijator i kreator strategija i planova, poboljšanja zakonskih tekstova, sprovođenja istraživanja, javnih kampanja u vezi sa određenom pitanjima povezanom sa problemima maloletnika, kao i saradnja sa međunarodnim organizacijama i telima koje rade u ovoj oblasti.<sup>8</sup>

Interesantno je da je i u Nacionalnoj strategiji za prevenciju maloletničkog prestupništva o kojoj će detaljno biti reči u okviru sledećeg pitanja, Državnom veću za prevenciju dato dominantno mesto. To se ogleda i preko brojnih nadležnosti koje mu se ovim dokumentom povereni, što svoju osnovu ima upravo u Zakonu o maloletničkoj pravdi. U ovom kontekstu nameće se pitanje da li možemo da očekujemo da će Državno veće uspeti da ih obavi sa uspehom, posebno imajući u vidu činjenicu da neki njegovi članovi ne obavljaju ovu funkciju profesionalno (deo članova se bavi drugim profesijama, a deo članova koji su predstavnici odgovarajućih državnih organa, to vrše ad hoc, kao jedna od njihovih zadataka i dužnosti), pa stoga, otvoreno rečeno, ne mogu da im posvete odgovarajuću pažnju koju so obzirom na njihovu težinu, značaj i složenost oni zahtevaju. Fakt da se Novelom Zakona propisuje nadoknada za vršenje ove funkcije daje nadu da će ona postati, barem, poluprofesionalna funkcija.

Značajna ja uloga opštinskih veća za prevenciju maloletničkog prestupništva. Njihova struktura je skoro identična sa onom od Državnog veća. Uspostavljanje opštinskih veća i njihovo pravilno korišćenje kao zakonske alatke za prevenciju biće od suštinskog značenja ukoliko se koriste i budu usmerene ka najboljem interesu deteta. Opštinska veća biće odgovorni za pristup problemu prevencije maloletničkog prestupništva, uzimajući u obzir specifične razvojne i druge kapacitete zajednice, kao i specifičnosti u odnosu na maloletničko prestupništvo. Osnovu svoga rada ova veća crpe preko predstavnika relevantnih subjekata koji postoje na lokalnom nivou (vladine i nevladine organizacije i institucije, lokalna samouprava, predstavnici ciljnih grupa i dr. zasegnute strane).

Opštinska veća su:

- tela preko kojih se operacionalizuje Nacionalna strategija;

<sup>7</sup> „Службен весник на Република Македонија“ бр. 145/10

<sup>8</sup> Detaljnije o nadležnostima Državnog Veća videti u Nacionalnoj strategiji prevenciji maloletničkog prestupništva (u delu: Kordinacija)

- glavni kreatori lokalnih planova za prevenciju maloletničkog prestupništva;
- odgovorni za procenu stanja na lokalnom nivou, za identifikovanje faktora rizika i zaštitnih faktora, kao i potreba lokalnog stanovništva;
- kordiniraju posao svih relevantnih aktera (iz obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, policije, građanskog društva);
- uspostavljaju mehanizme saradnje i protok i razmenu informacija između nadležnih institucija i drugih elemenata (organizacija, tela i sl.) građanskog društva za uspešno sprovođenje preventivnih aktivnosti, uspešnu realizaciju lokalnih planova za prevenciju, garantujući pri tome prava dece i maloletnika;
- odgovorni su za skupljanje podataka i redovno informiranje Državnog veća o stanju sa maloletničkim prestupništvom na lokalnom nivou.

Opštinska veća će opravdati svoje postojanje ukoliko uzrokuju obavezu i odgovornost subjekata koji su uključeni u sprovođenju zadatata koji će biti usmereni ka poboljšanju standarda za razvoj maloletnika,<sup>9</sup> ali pretstoji i najteži korak, a to je praktična implementacija navedenog kao zadatak i obaveza ovih veća koji, na žalost, još uvek nisu zaživeli.

Zakon o maloletničkoj pravdi se ne bavi, niti spominje programe prevencije, njihovo koncipiranje, realizaciju, monitoring i evaluaciju, ne precizira subjekte prevencije, finansiranje aktivnosti, ulogu lokalne zajednice u prevenciji i neka druga pitanja povezana sa maloletničkim prestupništvom.

## Nacionalna strategija za prevenciju maloletničkog prestupništva

Nacionalna strategija za prevenciju maloletničkog prestupništava<sup>10</sup> (u daljem tekstu: Nacionalna strategija ili samo strategija) predstavlja pravac i orijentaciju koja će postaviti bazu za pripremu operativnih planova koji će je oživotvoriti/oživeti i pragmatično sprovesti na terenu.

Nacionalna strategija upotrebljava pojam maloletničko prestupništvo, iako se u naučnoj i stručnoj literaturi po pravilu koristi pojam maloletničke delinkvencije. Autori su se dosledno pridržavali zakonske terminologije (iz Zakona o maloletničkoj pravdi), ali smatramo da to ne predstavlja problem s obzirom da ta dva pojma imaju isto značenje. Strategija je donesena na osnovu čl. 145 ZMP, od strane Državnog veća, novoustavnog koordinativnog tela, nadležnog za prevenciju maloletničkog prestupništva.

Dokument obuhvata veoma dinamičnu sadržinu i uključuje veliki broj subjekata, Odatle potreba, iako se donosi na relativno dug period od 10 godina, da bude fleksibilan, odnosno da se ažurira u saglasnosti sa promenama koje će se dešavati u ovoj oblasti, pri tome uzimajući u vidu sprovedene monitoring i evaluacije operativnih planova (za koje se nadamo da će postati praksa) koja odgovarajuća ministarstva treba da naprave u funkciji operacionalizacije Strategije.

Strategija je sistematizirana u okviru, uslovno rečeno nekoliko delova: vodeća načela, ciljevi strategije, faktori rizika i zaštita, glavne iskušenja i strateški pravci (na nivou primarne, sekundarne i tercijarne prevencije), praćenje i prikupljanje podataka, koordinacija (između subjekata prevencije), normativne okvir i resursi za sprovođenje

<sup>9</sup> Просароска, Ж. (2008) „Превентивниот пристап на полицијата кон малолетничката делинквенција“, Зборник на трудови Малолетничка правда- рестаоративна правда, Факултет за безбедност, Скопје, стр. 188.

<sup>10</sup> Национална стратегија за превенција на малолетничко престапништво 2010-2020, Државен совет за превенција на малолетничко престапништво, декември 2010.

Strategije. Uz Strategiju, kao njen sastavni deo, priložena je situaciona analiza stanja maloletničkog prestupništva u Republici Makedoniji.

Bitna karakteristika Strategije je da nije usmerena samo prema pretstupniku već, čak i pre svega, ka žrtvi, kao i ka drugim ciljnim grupama povezanim sa prirodnim sredinom maloletnika. Upravo prevenција usmerena ka žrtvi je jedna od značajnih karakteristike Strategije. U prilog ovoga je na pr. deo primarne prevencije koji se odnosi na građenje javne svesti kao bitne komponente prevencije. U Smernici 1 ističe se potreba, između ostalog, od informacija i kampanja u odnosu na zaštitu stanovništva od kriminala, načina na koji to može da se učini, ili pak pitanja kako seksualna zloupotreba deca treba da bude deo aktivnosti sa ciljem da se onemogući ili umanje rizike viktimizacije stanovništva. Prevenција maloletničkog prestupništva nastoji da smanji viktimizaciju ali i da spreči prestupništvo, a sa time će biti usmerena ka učionici, ka žrtvi, ali i ka porodici, zajednici, grupama u zajednici i td.

**Osnovna ili vodeća načela ove Strategije**, osim toga što su zasnovana na prethodno navedenim međunarodnim instrumentima i Zakonu o maloletničkoj pravdi, temelje se na sledećim načelima: načelo zaštita ljudskih prava, načelo jednakosti, načelo prilagođavanja potrebama različitih ciljnih grupa, načelo podeljene odgovornosti i koordiniran pristup, načelo dostupnosti i ekonomičnosti. Cilj ove Strategije je da da generalne generalne strateške pravce za kreiranje politike i programa za prevenciju maloletničkog prestupništva. *Opšti cilj Republike Makedonije je da razvije efektivnu politiku za smanjivanje maloletničkog prestupništva.* Politike za prevenciju od maloletničkog prestupništva, baziraće se na poverljivim i razumljivim informacijama koja su u saglasnosti sa evropskim i međunarodnim standardima za kvalitet. Takve politike će uticati na smanjivanje rizika koji vode do maloletničkog prestupništva, tako što će se obezbediti uslovi za zdravi dečji razvoj.

Specifičnih ciljevi ove Strategije odnose se na: programe prevencije; koordinaciju i organizaciju; istraživanje; i međunarodnu saradnju.

Glavni izazovi i strateški pravci koji se identifikovani u ovoj Strategiji odnose na primarnu, sekundarnu i tercijarnu prevenciju. Dve dopunske oblasti koje su identifikovani kao izazovi i za koje je su predviđeni određeni pravci su koordinacija i prikupljanje podataka, a odnose na sva tri nivoa prevencija. Upravo strateški pravci prevencije ove dve oblasti su detaljno i odvojeno razrađeni u Strategiji. Smatramo da su ovo ključne oblasti u odnosu na prevenciju.

**U odnosu na koordinaciju** identifikovani su određeni izazovi na nacionalnom i lokalnom nivou između institucija kao i njihova saradnja i koordinacija sa građanskim društvom.

Glavni akter u koordinaciji aktivnosti povezanih sa prevencijom maloletničkog prestupništva je Državno veće. U tom cilju potrebno je iznaći mehanizme jačanja uloge Državnog veća da bi mogao da preduzme i realizuje aktivnosti predviđene u zakonu.

Postoji potreba jačanja **horizontalne i vertikalne koordinacije** između svih relevantnih aktera kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, pri tome ne zaobilazeći građansko društvo.

Strateški pravci koje je potrebno postići u ovom delu su: postizanje održljivog multidisciplinarnog i uravnoteženog pristupa rešavanja problema maloletničkog prestupništva, podržanog od strane odgovarajućih mehanizama koordinacije na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou. Odatle proizlazi da ključan element u uspostavljanju uspešne Nacionalne strategije prevencije maloletničkog prestupništva i postizanju njenih ciljeva preko operativnih planova su koordinativne aktivnosti na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i međunarodnom nivou.

U Strategiji su na lapidaran način iznesena i pitanja normativnog okvira i resursa za sprovođenje strategije.

**Normativni okvir** treba da reflektuje potrebe i potraživanja građana i sistema koji je u začetku, a ne mogućnosti institucija i glavnih aktera. Svako od nadležnih ministarstava treba da izradi dugoročni plan za detaljnije reguliranje materije preko podzakonskih akata, protokola i sl. koji će sadržati decidno istaknuta prava, obaveze i odgovornosti. Jedna od osnovnih nedostataka koji je isto tako neophodno otkloniti preko njegovog normativnog reguliranja je nadzor nad sprovođenjem zakona. Iako svi zakonski tekstovi sadrže odredbe nadzora nad zakonskim radom, ipak, nedostaje efikasan nadzor nad stručnim radom.

**Resursi za sprovođenje Strategije** - sa ciljem obezbeđivanja dugoročnog finansiranja, a time i kontinuiteta i održljivosti programa i novih sistema, resorna ministarstva će izraditi operative planove u kojima će biti naveden potrebe resursa za sprovođenje Strategije. Na ovaj način dolazi do izražaja možda najslabija strtana Strategije, a to je iznalaženje načina kako da se napravi finansijska konstrukcija i postigne finansijska održljivost brojnih, složenih i ambiciozno postavljenih aktivnosti povezanih sa maloletničkim pristupništvom predviđenih u Strategiji.

## Policija u prevenciji maloletničkog prestupništva

Sa obzirom da je policija primarni subjekt pri suočavanju dece u riziku i maloletnih učionioaca krivičnih dela sa sistemom (sistemom socijalne zaštite ili pak posebnim sistemom maloletničke pravde), neophodno je jačanje njene uloge. Ovo se posebno odnosi na njihov prvi pristup i postupanje sa decom i maloletnicima u riziku i sa učiniocima krivičnih dela. Isto tako, od posebnog je značenja i jačanje kapaciteta Komisije za posredovanje i Odeljenja za prevenciju. Pri tome su u Nacionalnoj Strategiji za prevenciju maloletničkog prestupništva date i smernice koji se odnose na policiju:

- Razvijanje i produbljavanje tehnike ranog interveniranja kod dece i maloletnika u riziku u slučajevima kada se upućuju socijalnim službama;
- Ravijanje preventive uloge komisije za posredovanje preko animiranja zakonski utvrđenih postupaka za posređivanje i jačanje njihovih kapaciteta preko obezbeđivanja kvalitetne obuke kadra;
- Odeljenje za prevenciju treba da ima vodeću ulogu prilikom policijskog, strateškog planiranja prevencije u radu sa decom i maloletnicima u riziku. Nužno je njegovo direktno povezivanje sa Centrom za analitiku i timovima za maloletničkog prestupništva u okviru MUP-a, sa ciljem preventivnog delovanja i direktan uticaj na faktore rizika koji vode maloletnike u pretstup. Odatle proizlazi potreba razvijanja preventivne nasuprot reaktivne uloge policije;
- Razvijanje specifičnih programa za određene kategorije dece i maloletnika u riziku sa učešćem i povezivanjem i Odeljenja za prevenciju sa porodicom, lokalnom samoupravom i građanskim društvom, naročito korisno u razvijanju sistema prevencije. Jačanje već uspostavljene saradnje sa centrima za socijalni rad i iznalaženje mehanizama za njeno produbljavanje su isto tako prioriteta. Neophodno je da se ustanove zajednički programi svih zasegnutih aktera za edukaciju i obuku iz oblasti prevencije;
- Odeljenje za prevenciju treba da izradi dugoročan plan za kontinuirano institucionalno jačanje (finansijskih i ljudskih resursa). Neophodan deo je strateško pozicioniranje Odeljenja za prevenciju u celokupnom sistemu prevencije



maloletničkog pretstupništva i kontinuirana i strukturirana specifična obuka službenika za prevenciju;

- Transparentnost u radu nadležnih odeljenja za prevenciju, komisija za posredovanje i policije generalno, dostupnost do informacija, razmena informacija sa javnošću i sa drugim akterima, neophodni su sa aspekta razvoja sistema prevencije.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u ovom deli nosilac nekoliko projektnih aktivnosti u različitim oblastima koje obuhvataju maloletnici. Preko Odeljenja za prevenciju i uključivanjem policijskih službenika u toku je realizacija sledećih aktivnosti: „Prepoznajmo drogu i zaštitimo se od nje“, soobračajno vaspitna akcija, „Moj prijatelj policajac“, „Stop za porodično nasilje“, „Dozvolite mi da živom svoje detinjstvo“. <sup>11</sup> Sve ove aktivnosti su realizirane u kordinaciji sa drugim subjektima u cilju njihove uspešnosti. Ipak otsustvuje kontinuiranost i inovativnost, kao i doslednost u njihovom kordiniranom i sinhroniziranom planiranju sa drugim subjektima. Zbog toga je potrebno da Ministarstvo unutrašnjih poslova pojača svoju funkciju u delu kreiranja preventivnih programa, pri tome vodeći se od smernica Strategije sa time što bi programi trebali da budu kontinuirani, prethodno isplanirani i merljivi (u odnosu na njihovu primenljivost i uspešnost), kao i da obavezno uključuju i druge subjekte prepoznatljive u sistemu prevencije.

## Pravilnik o načinu vršenja policijskih poslova

Već smo konstatovali da je policija jedan od primarnih organa koji ima zadatke u prevenciji maloletničkog prestupništva. Isticanje značajne uloge policije u pogledu maloletničkog prestupništva može da se uoči i u Pravilniku o načinu vršenja policijskih poslova u čijim su odredbama u okviru posebnih preventivnih aktivnosti potencira prevencija maloletničke delinkvencije <sup>12</sup> (pri tome Pravilnik očigledno terminološki nije usaglašen sa Zakonom o maloletničkoj pravdi i sa Strategijom). Analizom odredaba može da se utvrdi da je u okviru ovog podzakonskog akta uspostavljene samo smernice u odnosu na prevenciju, ostavljajući prostor za kreativnost policijskih službenika u osmišljavanju preventivnih projekata i programa koji se odnose na maloletnike.

Intencija ovog podzakonskog akta ustvari je da se preduzmu odgovarajuće aktivnosti da bi se napravilo skeniranje stanja u pogledu etiologije i fenomenologije maloletničkog prerstupništva sa ciljem da aktivnosti koje se preduzimaju budu planske i kordinirane zbog dobijanja pozitivnih rezultata. Zbog toga policija treba preko skeniranja mesta gde je maloletničko prestupništvo izraženije da pojača svoje prisustvo većom zastupljenošću svojih pripadnika. Na taj način pojačaće se sleđenje poznatih maloletnih prestupnika kaznivih dela <sup>13</sup> sa ciljem ostvarivanja njihove funkcije preko neposrednog delovanja.

Potrebna integrativnog pristupa pri kreiranju preventivnih programa preko obavezne komunikacije i razmene informacija i podataka je akcentirana u čl. 99, st. 1, al. 2 Pravilnika u kojem se navodi da je potrebno „*formiranje grupe pretstavnika organa starateljstva i policijskih službenika za maloletničku delinkvenciju koji će razmenjivati podatke i inforancije oko mogućnosti i načina za prevenciju maloletničke delinkvencije.*“ Policiji se nameće i dužnost izveštavanja i poticanja saradnje sa organima starateljstva zbog preduzimanja mera za odstranjivanje razloga za delinkventno ponašanje, ali i identifikovanja vođa maloletničkih kriminalnih grupa i njihovo izdvajanje sa ciljem

11 Просароска, Ж. (2009) „Превентивниот пристап на полицијата кон малолетничката делинквенција“, Зборник на трудови: Малолетничка правда- рестаоративна правда (ур. Оливер Бачановиќ) Факултет за безбедност, Скопје, стр. 193

12 Правилник за вршење на полициските работи, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 149/07

13 Ibid, čl. 99 st. 2



socijalnog i vaspitnog zbrinjavanja. Time se uspostavlja drugačija funkcija policije (rekli bi socijalne funkcije) koja ne treba da deluje samo i u saglasnosti sa njihovom zakonskom funkcijom otkrivanja i procesuiranja slučaja kada se maloletnik pojavi kao učinioc krivičnog dela ili prekršaja, već i da preduzme mere za odstranivanje faktora rizika kod maloletnika, njihovo zbrinjavanje i davanje pomoći i podrške sa ciljem pravilnog razvoja maloletnika. Na osnovu ovog postavlja se pitanje da li se dodeljivanjem policiji ove socijalne funkcije ili zadatka ne prevazilazi zakonski okvir.

## Zaključak

U Republici Makedoniji su napravljeni prvi koraci u stvaranju konzistentnog sistema prevencije maloletničkog porestupništva. U tom smislu donet je Zakon o maloletničkog pravdi koji posebno tretira ovo pitanje i čiji je jedan od osnovni postulata upravo prevencija. Isto tako, doneta ja Nacionalna strategija za prevenciju maloletničkog prestupništva, kao i neki podzakonski akti.

Ono što nije napravljeno da bi se sistem prevencije bio zaokružen je neuspostavljanje odgovarajućih organa i tela (pr. lokalna veća za prevenciju za prevenciju maloletničkog prestupništva), nenošenje programa za prevenciju, kao i njihovo implementiranje, monitoring i evaluacija. Lokalna zajednica u kojoj treba da se ostvaruju ovi preventivni procesi još uvek nije dovoljno osnažena, niti se u njoj ima dovoljno sensa o nužnosti i potrebi sprovođenja preventivne politike. Problem koordinacije između različitih subjekata prevencije je isto tako prisutan. Izvori finansiranja preventivnih programa, kao i drugih preventivnih aktivnosti u smislu njihove kontinuiranosti, održljivosti i stabilnosti još uvek nisu pronađeni, što pretstavlja jednu od najneuralgičnijih tačaka uspostavljanja novog sistema prevencije.

U vezi sa policijom i njenim odnosom prema preventivnim aktivnostima, posebno kada su u pitanju maloletnici, više pitanja ostaju nerazrešena, među kojima: sens za obavljanje ove funkcije, shvaćenje istinske uloge policije u odnosu na ovu kategoriju prestupnika, usmeravanje prevencije ne samo ka prestupniku već i ka žrtvi i dr. segmentima opkruživanja maloletnika, istinsko vrednivanje ovog posla i prevazilaženja potencijivačkog odnosa prema prevenciji u okviru policije i policijske kulture i dr.

## Literatura

1. Convention of Children Rights, UN, 1989
2. Stakić, Đ. (2003) *Konceptualno-metodološko zasnivanje prevencije maloletničke delinkvencije* u Zborniku radova: Strategija Državnog reagovanja protiv kriminala (priredio: Radovanović, D.), Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, MUP, VŠUP, Udruženje za krivično pravo i kriminologiju Srbije i Crne Gore, str. 91-114.
3. The UN Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency, 1990 (Riyadh Guidelines.)
4. The UN Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice, 1985 (Beijing Rules).
5. UN "World youth report-2003- the global situation of young people", New York, 2004.
6. Закон за малолетничка правда, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 87/07, 145/10.

7. Закон за прекршоци, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 62/06.
8. Национална стратегија за превенција на малолетничко престапништво 2010-2020, Државен совет за превенција на малолетничко престапништво, декември 2010.
9. Правилник за вршење на полициските работи, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 149/07.
10. Просароска, Ж. (2009) Превентивниот пристап на полицијата кон малолетничката делинквенција“, Зборник на трудови: Малолетничка правда- рестолативна правда (ур. Оливер Бачановиќ) Факултет за безбедност, Скопје, стр. 180-196.



# EUROPOL COUNCIL DECISION – NEW LEGAL BASIS FOR EUROPOL

*Snezana Nikodinovska-Stefanovska, Ph.D.  
Faculty of Security, Skopje*

**Abstract:** Council decision on establishing European police office (Europol) provides Europol with a legal framework, which can be more easily adapted to changing circumstances than the former Europol Convention and its amendment procedures. The most important changes made with the Council decision are those related to the extension and the better description of Europol's mandate, the modernized provisions on processing of personal data at Europol, the simplified management and administrative procedures, and re-designed provisions on Europol's relationship with its partners both inside and outside of the EU.

The Council decision does not change the character of the Europol fundamentally. Member states obviously did not support "revolution" in the sense of completely redesigned organization.

The Lisbon Treaty has also brought about a number of innovations that have a direct impact on Europol's future development and a direct bearing on the subject of parliamentary scrutiny.

The paper first deals with the evolution of Europol and its changes under the Europol Council decision. Then, the modification of Europol's mandate and tasks are analysed. In the end, the paper addresses the issue of parliamentary scrutiny of Europol's activities and the impact of the Lisbon Treaty.

## Introduction

One of the first EU agencies, Europol, in its fifteen years existence has been transformed from its original institutional design as a highly inter-governmental organization, established by international agreement among the member states, into a supranational actor in the core of what the EU is after the Treaty of Lisbon has entered into force.

Of all the EU (and „Community“) agencies Europol is the one that *de jure* has undergone very explicit legal changes in a relatively short time frame. It was established as an organization separate from the member states but still in many ways highly dependent on their cooperation and willingness in particular to supply the requisite information.

In April 2009, a decision- known as the “Europol Decision”- was adopted by the Council, which transformed Europol into an EU agency from 1 January 2010. The legal basis of Europol was thus brought in line with that of Eurojust and the European Police College (CEPOL), other EU bodies dealing with cooperation in criminal matters.

The new legal basis is more flexible, as a Council decision can be changed more easily than an international convention requiring ratification by parliaments of all Member States.

Since Europol's creation, there have been diverse views on how it should be developed. At present, Europol is far from being a ‘European FBI’, and remains mainly a supporting service and facilitator of cooperation between national authorities. However, its status has evolved gradually and is likely to change further with the deepening of the European integration.

## The evolution of Europol

The European Police Office (Europol) was formally created on 18 July 1995 with the signing of the Europol Convention.<sup>1</sup> It resulted from both functional needs and political pressures to increased cooperation among EU countries regarding police matters.

European police cooperation has a long pedigree. Well before World War II, European countries coordinated police matters on a bilateral level and in specific cases. Until the 1990s, the exchange of information and operational cooperation between their police officers across European borders remained limited.<sup>2</sup> The momentum for EU police cooperation significantly increased in the early 1990s. The disappearance of border controls between the EU member states in combination with the rise in trans-border crime because of the collapse of the Berlin Wall led many politicians to call for greater cooperation between European police forces.<sup>3</sup>

In June 1991, German Chancellor Helmut Kohl proposed the creation of a European Police Office. This office, modelled on the US Federal Bureau of Investigation (FBI) and the German Federal Criminal Police Office (BKA), would have to be established by December 1993 and was supposed to be developed in two stages. It would start with the exchange of information and experience and would then get further powers to act within the jurisdictions of the member states.<sup>4</sup>

In August 1991, the TREVI Group<sup>5</sup>, an intergovernmental platform for European ministers of justice and interior, established the Ad Hoc Working Group on Europol. Its task was to prepare the establishment of a European Drugs Intelligence Unit. The Unit would start as a focal point for the National Drug Intelligence Units in the member states to exchange information on drug trafficking, and would eventually be extended to a full-fledged European Police Office, collecting and analysing data on organised crime. It would not have operational or executive powers.

The creation of the office, while not explicitly mentioned, was also „smuggled” into the negotiations of the Maastricht Treaty. The Treaty, from December 1991, introduced JHA as the so-called third pillar of the EU and provided a legal basis for the creation of the European Police Office (Europol). It defined police cooperation, including the creation of Europol as a matter of common interest.<sup>6</sup>

Europol began its operational activities in The Hague in February 1994 as the Europol Drugs Unit (EDU). Its remit was strictly limited to the exchange and analysis of information and intelligence on drug trafficking affecting at least two member states and helping the police and other competent agencies to combat these activities. It was

1 Convention Based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention), adopted on 26 July 1995, OJ C 316, 27.11.1995.

2 Deflem, M. (2002). *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*. Oxford: Oxford University Press, p.45-77; Fijnaut, C. (2004). *Police Co-operation and the Area of Freedom, Security and Justice*. In N. Walker (Ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford: Oxford University Press, p.247-248.

3 Den Boer, M., & Walker, N. (1993). *European Policing after 1992*. *Journal of Common Market Studies*, 31(1), p. 8-9.

4 Woodward, R. (1993). *Establishing Europol*. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1(4), p. 12; Anderson, M. (Ed.). (1995). *Policing the European Union: Theory, Law and Practice*. Oxford: Clarendon Press.

5 Created in 1976 following the Munich attack, TREVI was initially ad hoc inter-state structures gathering the administration leaders of Justice and Interior Ministers of the twelve (first) Member States of the European Union. This structure aimed to facilitate European police cooperation, especially in the field of the counter terrorism, and was kept secret until adoption of 'Palma Document' in 1989, marking the beginning of a transformation into an official European instrument. The exact origin of this name is unknown. Some say that this means «Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale» (Terrorism, Radicalism, Extremism and International Violence), others believe that this name corresponds to the city where the first meeting of this group took place (Rome, Italy where the famous Fontana di Trevi is located).

6 Articles K.1-K.9 of Title VI of the TEU.

prohibited from holding personal information in any form, had no operational powers, and did not have legal control over its liaison officers.<sup>7</sup>

In reaction to particular events, such as the Dutroux affair in Belgium, and driven by the ambitions of the German EU Presidency in the second half of 1994, the mandate of EDU was expanded twice. In March 1995, the Justice and Home Affairs (JHA) Council first passed a joint action to include the smuggling of nuclear materials, illegal immigration, and trafficking of stolen vehicles; in February 1997, it expanded EDU's remit to include human trafficking. With the expanded area of activities, the EDU's workload increased significantly, and it successfully contributed to a number of operations, in light of which the JHA Council decided to increase the unit's staff and funding.<sup>8</sup>

Meanwhile, the Ad hoc Working Group on Europol was preparing the intergovernmental convention on which the establishment of Europol would legally be based. After lengthy negotiations, member states signed the Europol Convention in July 1995. Following ratification by the national parliaments of all 15 EU member states, the Convention entered into force on 1 October 1998. On 1 July 1999, four years after the Convention was signed, Europol became fully operational.

Since then Europol has played a pivotal role in coordinating police cooperation in the EU and has acquired new competences on the basis of three Protocols to the conventions. The First Protocol<sup>9</sup>, signed in 2000, gives Europol competence over money laundering, regardless of whether Europol is competent over the underlying crime. It entered into force on 29 March 2007.

The Second Protocol<sup>10</sup>, signed in 2002, gives Europol the competence to participate in joint investigation teams in the Member States, and to ask Member States' law enforcement authorities to begin investigations. It entered into force on 3 April 2007.

The Third Protocol<sup>11</sup>, signed in 2003, entered into force on 18 April 2007, made a number of amendments to the Europol Convention, concerning issues such as:

- wider access to the personal data held in the Europol Information System and Europol work files;
- further cooperation with non-EU countries and bodies, the possible transfer of personal data in certain cases to non-EU countries and bodies that do not maintain 'an adequate level of data protection';
- simplified procedures to open data files and retrieve data from them;
- the removal of a three-year time limit for Europol to hold personal data on criminal suspects;
- a modest enhancement of the consultation and supervision powers of the European Parliament; and
- possible competence for Europol to deal with additional crimes other than those listed in the current Annex to the Convention.

However, discussion on Europol's functioning demonstrated that even after the entry into force of the three Protocols further improvements to Europol's functioning was still desirable. This was partly due to the emergence or increase of new security threats such as terrorism, which posed new challenges to Europol and required novel

<sup>7</sup> Woodward. *Ibid.*, p.19.

<sup>8</sup> Occhipinti, J. D. (2003). *The Politics of EU Police Cooperation*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc., p.53-57.

<sup>9</sup> The Protocol drawn up on the basis of Article 43(1) of the Europol Convention amending Article 2 and the Annex to that Convention - (the 'Money Laundering Protocol'), OJ C 358, 13.12.2000, p. 2.

<sup>10</sup> The Protocol amending the Europol Convention and the Protocol on the privileges and immunities of Europol, the members of its organs, the deputy directors and the employees of Europol - (the 'JIT Protocol'), OJ C 312, 16.12.2002, p. 2.

<sup>11</sup> The Protocol drawn up on the basis of Article 43(1) of the Europol Convention amending that Convention - (the 'Danish Protocol'), OJ C 002, 06.01.2004 p. 3.



approaches. Moreover, improved sharing of information and implementation of the principle of availability as supported in the Hague programme, made it necessary to further adapt Europol's legal framework. There was still room for significant number of other improvements to Europol's legal framework in order to allow it to fulfil the role Member States and the European citizens' demand of it.

## From convention to council decision

By 1995, Member States were not ready to transfer authority to a supranational entity. Europol was therefore created as an intergovernmental body, outside the Community legal framework and with its own convention. In 2006, EU member states agreed that Europol's role should be expanded. This, however, could not be done as long as the Europol Convention served as a legal base, hampering the office's functioning. Member states therefore decided to replace the Convention with a new legal document that could be more easily amended.

From 12 to 14 January 2006, at the Justice and Home Affairs Informal Ministerial Meeting, the Austrian Presidency proposed to hold a discussion on the framework and objectives for the further development of Europol. Starting with a discussion at the informal JHA Council in January 2006, followed by a High Level Conference on the Europol's future in February, work continued through a number of meetings of the Friends of the Presidency Group whose work was consolidated in an Options paper<sup>12</sup> on the future development of Europol. This Options paper, presented a large number of options to improve Europol's functioning. A significant number of these require amendments to Europol's legal framework.

In addition, Council Conclusions on the future of Europol were discussed within the Council structures and agreed at the JHA Council in June 2006, which concluded that work should begin on considering whether and how to replace the Europol Convention by a Council Decision. On 5th of January 2007, the Commission tabled a Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office.<sup>13</sup>

The overall policy objective of the proposal was to provide Europol with a legal framework, which could be more easily adapted to changing circumstances than the previous Europol Convention and its amendment procedures. The Europol Convention, and its procedures for amending it, did not allow politically agreed changes to enter into force within a reasonable timeframe. This means that unacceptable amounts of time are lost during which Europol could not work to its best abilities.

Another issue, which the proposal addressed, was the weakness in the area of direct democratic control over Europol. Even though the European Parliament and national Parliaments tried to address this situation in the past, under the previous legal framework their involvement in Europol's work was limited – mainly due to the limitations found in the Treaty on European Union.

Negotiations on the proposal lasted a year and a political agreement was reached on the 18th of April 2008. On the 24th of June 2008, the "Council Decision establishing the European Police Office (Europol)"<sup>14</sup> was published in the Official Journal, which has applied from 1 January 2010. Thus, since 1 January 2010 Europol is based on a Council decision.

<sup>12</sup> Council document 9184/1/06 rev 1.

<sup>13</sup> Commission of the European Communities, Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL), Brussels, 20 December 2006, COM (2006) 817 final.

<sup>14</sup> Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) (2009/371/JHA), OJ L 121, 15.05.2009.

Changes brought by the Europol Decision include:

- An extended competence that is no longer limited to organized crime and now also covers specific forms of serious crime (e.g., murder, organized or armed robbery, swindling, and rape);
- Increased powers to collect information, such as the capability to process – under certain conditions – information and personal data from private parties and persons;
- Full and direct access to all the information available in the Europol Information System by the national units;
- the possibility to add new systems for processing personal data to already existing main systems (the information system and analysis work files);
- Three-year time limits for storage of analytical work files and all data contained in the information system and files;
- The creation of a Data Protection Officer with independent duties and free access to all the data held by Europol and access to all its premises;
- Financing from the general EU budget;
- as a rule, the Management Board will take its decisions with a two-thirds majority instead of unanimously;
- Strengthened accountability arrangements with the European Parliament, scrutinizing activities and setting the agency's annual budget;
- The application of EU staff regulations to Europol's staff.<sup>15</sup>

The aim of the Council Decision was first to replace Europol's legal basis by an instrument which would be more flexible than an international agreement. Secondly, the Council Decision replaced intergovernmental funding by a subsidy drawn from the budget of the Union, thus conferring upon Europol the status of EU agency. This new legal basis has turned Europol into an agency funded from the general budget of the EU and subject to the European Community financial and staff regulations. This aligns Europol with other bodies and agencies in the previous JHA pillar and ensures some involvement of the EP in the functioning of Europol notably via the budget procedure. The essence of the Europol - a European law-enforcement support centre for the collection, exchange and analysis of information on cross-border forms of crime affecting two or more Member States - was not altered by the Decision, although its mandate was extended from 'organized' to 'serious' crime. Anyhow, the changes, which were introduced, do not affect the fundamental nature of Europol's mission, which remains a law enforcement support centre without coercive powers.

## Modification in the mandate and tasks

Since 1 January 2010, Europol's formal objective, laid down in the Council Decision, is "to support and strengthen action by the competent authorities of the Member States and their mutual cooperation in preventing and combating organized crime, terrorism and other forms of serious crime affecting two or more Member States".<sup>16</sup>

Unlike the Europol Convention, the Council Decision extends the mandate of Europol to criminality, which is not strictly related to organized crime. Now Europol is given the authorization to assist the competent authorities of the Member States in combating specific forms of serious crime, without the previous limitation that there

<sup>15</sup> EUCRIM 4/2009, p.125.

<sup>16</sup> See Article 3 of the Council Decision.

must be “factual indications that an organized criminal structure is involved”<sup>17</sup>. Under the Council Decision, involvement of organized crime structures is no longer necessary for Europol to act. The Agency is thus competent to deal with organized crime, terrorism and other forms of serious crime enumerated in the Annex to the Decision. This should ease support by Europol to member States in relation to cross-border criminal investigations where involvement of organized crime is not demonstrated from the start (e.g. murder, armed robbery, swindling, and rape).

When Europol was still functioning based on the Convention, the JHA Council could decide to extend Europol’s mandate if member states unanimously agreed. Amendments to the Europol Convention required the adoption of additional protocols to the Convention. As these protocols had to be ratified by the national parliaments of all member states before they entered into force, this made amending the convention a long and arduous process.

However, this has not kept the Council from progressively extending Europol’s remit by expanding the types of crime it is competent to handle.<sup>18</sup> The original Convention provided that Europol was initially competent over international organized crime concerning drug trafficking, nuclear and other radioactive substances, illegal immigrant smuggling, trade in human beings and motor vehicle crime, along with related criminal offences and money-laundering offences connected with these forms of crime. Council has extended Europol’s mandate over the years and thus Europol became responsible for combating such crimes as counterfeiting the Euro, terrorism, and money laundering. In 2002, Europol’s mandate was extended to all forms of international organised crime listed in an Annex to the Convention.

## Parliamentary scrutiny of Europol’s activities

Europol is the first European body operating in the field of police cooperation. This was an area largely dominated by intergovernmental decision-making, on the sidelines of the Community legal order, where the EP had very limited powers. Initially (according to the original Convention), the European Parliament’s powers vis-à-vis Europol were almost non-existent. The European Parliament (EP) played virtually no role in the negotiation of the Europol Convention i.e. the EP was not even consulted during the negotiation or the drafting stage.<sup>19</sup> Parliamentary supervision was limited to the forwarding, by the Council Presidency, of an annual special report on Europol’s activities and the Europol director was not required to appear for hearings before the European Parliament.<sup>20</sup> Additionally, Europol was funded by member state’s contributions and thus, the EP was deprived of a strong advantage vis-à-vis Europol: it is budgetary and discharge powers.

It was felt that Europol’s involvement in police activities and its key role in the exchange of information among national law-enforcement services required parliamentary oversight of a sort that went beyond the provisions foreseen in the Convention. A more robust parliamentary control system was seen as the means to enhance

<sup>17</sup> Article 2 of Europol Convention.

<sup>18</sup> Occhipinti, J. D. (2003). *The Politics of EU Police Cooperation*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc., p. 58-59, 70, 137

<sup>19</sup> Den Boer, M. (2002). *Towards an Accountability Regime for an Emerging European Policing Governance*. *Policing and Society*, 12(4), p.283.

<sup>20</sup> Article 34(2) of the Europol Convention, as substituted by Article 18 of the Danish Protocol, OJ C 002, 06/01/2004, P. 0003-0012. It is only provided that the Presidency of the Council “may appear before the European Parliament with a view to discuss general questions relating to Europol”, and “may be assisted by the director” when doing so.

democratic legitimacy in this area. The new Europol Council Decision as well as the Treaty of Lisbon significantly improves the position of the European Parliament.

In terms of parliamentary influence, the most notable innovation in the Council Decision establishing Europol is linked to Europol's change of status from intergovernmental body to EU agency, which entails direct funding from the Union budget. It also means that Europol is subject to the EU's Financial Regulations. In its capacity as a branch of the budgetary authority, the EP can have a direct impact on the activities of the new agency.<sup>21</sup> Furthermore, the EP is responsible for the control of the budget.<sup>22</sup> Taking into account a recommendation from the Council, the EP gives a discharge to the Director regarding the budget implementation. Europol is also obliged to submit to the EP, at the latter's request, any information required for the smooth application of the discharge procedure for the financial year in question.

A new provision in the Council Decision opens the way for regular and formal exchanges between the EP and Europol, giving the EP the right to request at any time that the Presidency of the Council, the Chairperson of the Management Board and the Director appear before the EP to discuss matters relating to Europol, taking into account the obligations of discretion and confidentiality.<sup>23</sup> Significantly, there is now an obligation to abide by the EP's request. This, too, is an important innovation, in that the provision enables the EP to question the Director independently. Such a strong obligation ('shall') is an important innovation in the area of Justice and Home Affairs (JHA).

Furthermore, the Council Decision introduces periodic evaluations for Europol, a practice that has already been in place for most Community agencies, thus bringing Europol in line with other agencies. This evaluation is "to be forwarded to the European Parliament."<sup>24</sup> In fact, Europol was part of the recent meta-evaluation of agencies<sup>25</sup> whose results are public and are to be examined by the inter-institutional working group, also composed of representatives from the European Parliament, which is to develop a common approach on agencies.<sup>26</sup>

A further increase in parliamentary powers vis-à-vis Europol is quite likely in the future as the EP gained co-decision rights through the Lisbon Treaty. Thus, Article 88(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) provides that "the European Parliament and the Council, by means of regulations *adopted in accordance with the ordinary legislative procedure* shall determine Europol's structure, operation, field of action and tasks." Additionally, "these regulations shall also lay down the procedures for scrutiny of Europol's activities by the European Parliament, together with national Parliaments."<sup>27</sup> Experience with the first pillar agencies shows that once the EP gained co-decision powers, it used them to insert new procedures of parliamentary accountability in their constituent acts. A similar development is likely in the case of Europol, with the EP introducing further monitoring and sanctioning powers for itself in the future, particularly as the EP has long attempted to extend its powers vis-à-vis Europol and has been unable to do so.<sup>28</sup>

21 Article 42(1) of the Council Decision.

22 Article 42(1) *ibid.*

23 Article 48 of the Council Decision.

24 Article 37(11) *ibid.*

25 European Commission (2009), „Evaluation of the EU decentralized agencies in 2009. Volume III - Individual Agencies-Europol“.

26 Commission of the European Communities (2008), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, „European Agencies-The Way Forward“, COM (2008) 135 final, p. 9

27 Article 88(2) of the TFEU.

28 E.g., the EP proposed 82 amendments to the Council Decision (including a role for the EP in the dismissal of the director), out of which only 18 were accepted by the Council.

## The issue of the attribution of coercive powers

Over the past decade, the extension of Europol's mission to include coercive powers has been an open question. However, in the ensuing discussions, the hypothetical introduction of coercive powers was linked to the precondition of greater parliamentary and judicial oversight of Europol. In its Communication of 2002<sup>29</sup>, the Commission stated that farther-reaching measures of parliamentary control would become necessary if in the future Europol were to be entrusted with investigative powers. A similar conclusion was last mentioned in the working document of the reporter of the LIBE-Committee in February 2007.<sup>30</sup>

A development of this kind is now excluded. Article 88 (3) of the TFEU rules out any attribution of coercive powers to Europol in the future: *'Any operational action by Europol must be carried out in liaison and in agreement with the authorities of the Member State or States whose territory is concerned. The application of coercive measures shall be the exclusive responsibility of the competent national authorities.'*

Europol has none of the powers, which typically fall within the remit of national police forces - such as the right to arrest, to perform house searches, or to wiretap. The provision granting Europol the right to request that Member States initiate criminal investigations<sup>31</sup> only enables it to instigate action in specific cases and not to force a Member State to do so. Europol cannot independently conduct enquiries in the Member States. The same applies to participation by Europol agents in joint investigation teams (JITs)<sup>32</sup>, which takes place in a supporting capacity, while the taking of any coercive measures remains the sole responsibility of the competent authorities of the Member State<sup>33</sup>.

## Conclusion

The Council decision establishing European Police Office (Europol) reflects the consideration about Europol, both for its legal base as well as its mandate and tasks. The objective of the Decision is to provide Europol with a legal framework, which can be more easily adapted to changing circumstances than the previous Europol Convention and its amendment procedures.

The most important changes introduced with the Europol Decision are those related to the extension and better description of Europol's mandate, the modernized provisions on the processing of personal data at Europol etc.

The Council Decision embeds Europol in the EU institutional framework in terms of legal basis and funding. This placing of the organization on a Community footing increases the opportunities for parliamentary control, through the EP's involvement in the procedu-

<sup>29</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Democratic Control over Europol, 26.02.2010, COM (2002) 95 final.

<sup>30</sup> Working document on the establishment of the European Police Office (Europol, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Rapporteur: Agustín Díaz de Mera García Consuegra, 19 February 2007 PE 384.589v01-00.

<sup>31</sup> Article 7 of the Council Decision. The right to request the opening of an investigation was already included in Article 3 of the Europol Convention. Now Member States are obliged to react to Europol's request ('shall'), while previously they were merely invited to do so ('should'), but they can still decide.

<sup>32</sup> Article 6 of the Council Decision. See more: Nikodinovska, S. (2010). Joint Investigation Teams - Europol's participation, *Pravo i forenzika (Zbornik radova)*, Kriminalističko-polijska akademija, Beograd, p.347-353.

<sup>33</sup> The Council Regulation (EC) No 371/2009 of 27 November 2008 amending Regulation (Euratom, ECSC, EEC) No 549/69 on Europol staff determining the categories of officials and other servants of the European Communities to whom the specific provisions of Article 12, the second paragraph of Article 13 and Article 14 of the Protocol on the Privileges and Immunities of the Communities apply (OJ L 121, 15.05.2009, p.1) clarifies that immunity from legal proceedings does not apply to Europol staff participating in JIT.



re for the adoption of implementing decisions by means of the mandatory consultation of the EP and, more importantly, through its fundamental role in the adoption of the budget, including the establishment plan, as well as in the discharge procedure.

In addition to significant number of the changes, Council Decision does not change the character of the Europol fundamentally. Member States, obviously does not wish to see Europol to be radically different in terms of its mandate and tasks from previous Europol. They want to see a careful evolution of Europol, but they do not support “revolution” in the sense of completely redesigned organization.

Since Europol's creation, there have been diverse views on how it should be developed. At present, Europol is far from being a ‘European FBI’, and remains mainly a supporting service and facilitator of cooperation between national authorities. However, its status has evolved gradually and is likely to change further with the deepening of the European integration.

## References

1. anderson, M. (Ed.). (1995). *Policing the European Union: Theory, Law and Practice*. Oxford: Clarendon Press.
2. Deflem, M. (2002). *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*. Oxford: Oxford University Press.
3. Den Boer, M. (2002). Towards an Accountability Regime for an Emerging European Policing Governance. *Policing and Society*, 12(4), 275-289.
4. Den Boer, M., & Walker, N. (1993). European Policing after 1992. *Journal of Common Market Studies*, 31(1), 3-28.
5. Fijnaut, C. (2004). Police Co-operation and the Area of Freedom, Security and Justice. In N. Walker (Ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice* (pp. 241-282). Oxford: Oxford University Press.
6. Nikodinovska, S. (2010) Joint Investigation Teams - Europol's participation, Pravo i forenzika (Zbornik radova), Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.
7. Occhipinti, J. D. (2003). *The Politics of EU Police Cooperation*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.
8. Woodward, R. (1993). Establishing Europol. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 1(4), 7-33.
9. Commission of the European Communities, *Proposal for a Council Decision establishing the European Police Office (EUROPOL)*, Brussels, 20 December 2006, COM(2006) 817 final.
10. Convention Based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention), adopted on 26 July 1995, OJ C 316, 27.11.1995.
11. Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) (2009/371/JHA), OJ L 121, 15.05.2009.





# MESTO I ULOGA BIROA ZA MEĐUNARODNU SARADNJU I EVROPSKE INTEGRACIJE MUP RS U MEĐUNARODNOJ POLICIJSKOJ SARADNJI

*prof. dr Željko Nikač*  
*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*  
*mr Marija Blagojević*  
*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*  
*mr Boban Simić*  
*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

**Sažetak:** U referatu su izloženi opšti položaj, uloga i zadaci Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije (MUP RS) u međunarodnoj-policijskoj saradnji Srbije sa drugim subjektima, posebno Biroa za međunarodnu saradnju i evropske integracije pri Kabinetu ministra. U uvodu je dat osvrt na izmenjene unutrašnje i međunarodne okolnosti, položaj zemalja u tranziciji i aktuelni status Srbije. U prvom delu referata izloženi su normativno-pravni izvori koji regulišu mesto, ulogu i zadatke MUP RS. Dalje se navode profesionalni standardi za rad, nivoi i vidovi saradnje, u smislu odredaba Ustava RS, Zakona o policiji RS i drugih propisa. U centralnom delu rada ukazano je na normativno-pravni aspekt saradnje posredstvom Biroa za međunarodnu saradnju pri Kabineta ministra, kao i osvrt na operativni kontekst saradnje preko NCB Interpola Beograd, u sastavu UKP Direkcije policije. U završnici je data rekapitulacija mesta, uloge i aktivnosti MUP RS u međunarodnoj saradnji, procesima evropskih integracija i aplikacije Srbije za članstvo u EU.

**Ključne reči:** policija, međunarodna policijska saradnja, Biro za međunarodnu saradnju i evropske integracije MUP RS, NCB Interpol, Srbija i EU.

## Uvod

U poslednjoj deceniji minulog veka došlo je do pada „berlinskog zida“ i koper-nikanskog obrta u međunarodnoj porodici država. Kao „domino efekat“ usledila je prekompozicija snaga u međunarodnih odnosima između velikih sila i prestanak postojanja socijalističkog bloka država, koje su nakon toga ušle u proces *tranzicije* u društvenoj, političkoj i ekonomskoj sferi. Jedan broj ovih zemalja uspeo je da uhvati korak sa razvijenim svetom i pridruži se evropskim integracijama (Mađarska, Rumunija, Bugarska), dok je kod ostalih taj proces još u toku i odvija se sa manje ili više uspeha. Identičan proces zahvatio je nekadašnju *SFRJ* posle okončanja ratnih sukoba na ovim prostorima, nakon čega su novonastale nezavisne države (ex republike) krenule putem međunarodne saradnje, integracija i neke pristupile u članstvo EU (Slovenija).

Na „starom kontinentu“ ideja vodilja je Projekat pod nazivom **“Evropa bez grani-ca”** u čijem su središtu sledeće univerzalne vrednosti: demokratija, parlamentarizam, vladavina prava, tržišna ekonomija i dr. Kao fundamentalni ciljevi Projekta navode se slobodan protok ljudi, ideja, roba i kapitala, pa s tim u vezi su i započeti procesi integracija. U tom kontekstu potrebno je da države kandidati za prijem u EU zadovolje određene kriterijume, dostignu utvrđene standarde i nakon toga sledi sistemska provera po ustaljenoj proceduri.

Nakon poznatih demokratskih društvenih promena krajem 2000.godine, Republika Srbija je započela proces tranzicije. Srpski „new deal“ je označio novi početak pa su u prvi plan navedene univerzalne vrednosti i specifični ciljevi, kao što su: transformacija javne uprave, reorganizacija policije, prijem u EU i dr. U središtu promena istaknuta je *reforma javne uprave* i državne administracije u *evropski upravni prostor* pod kojim se podrazumeva „relativno usklađeni skup načela i minimalnih standarada kojima se definiše i precizira organizacija, delatnost i funkcija organa državne uprave na osnovama *Acquis Communautaire*.“<sup>1</sup>

U skladu sa tim inicirana je reforma sektora bezbednosti u Srbiji i posebno na podlozi „Kopenhagenskih kriterijuma“ (1993), preporuka Saveta Evrope i Misije OEBS u Srbiji.<sup>2</sup> Dalje je usvojen (2003) poseban dokument pod naslovom „*Vizija za reformu MUP Republike Srbije*“, koji obuhvata strateške pravce reorganizacije policije RS u narednom periodu.<sup>3</sup> Po našem mišljenju krucijalno mesto ima transformacija policije kao javne službe u „servis gradjana“, kao moderne organizacije proevropske orijentacije i koja deluje po vodećem modelu i konceptu „community policing“. Posebnim propisom iz sastava MUP RS izdvojen je nekadašnji RDB i poslovi nacionalne bezbednosti povereni su specijalizovanoj agenciji (BIA),<sup>4</sup> kao drugde u razvijenom svetu. Proces harmonizacije je potom nastavljen donošenjem Zakona o policiji RS kojim je regulisano pitanje pravnog statusa RJB kao većinskog dela MUP RS, a pre svega današnje Direkcije policije kao pravnog sledbenika operativnog sastava policije koji obuhvata specijalizovane linije rada i teritorijalne jedinice koje obavljaju klasične policijske poslove.<sup>5</sup>

U izvršenju poverenih poslova i zadataka MUP RS ima određene međunarodne konekcije koje, pored ostalog, ostvaruje i saglasno čl.7.t.11. i čl.19. Zakona o policiji. Kao osnovni subjekti ovih relacija javljaju se Biro za međunarodnu saradnju i evropske integracije (BMS) u sastavu Kabineta ministra, NCB Interpol Beograd u sastavu UKP Direkcije policije, pojedine specijalizovane linije rada (UGP) i dr. U narednom delu sledi osvrt na aktivnosti BMS kao nosioca normativno-pravne saradnje i evropskih integracija, sa napomenom da je nedavno usvojen novi dokument MUP RS pod naslovom „*Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova*“ za period 2011-2016.<sup>6</sup>

## 1. Međunarodna saradnja uopšte

### 1.1 Pravni osnovi saradnje

Položaj, uloga i zadaci, pravni status i druga pitanja u pogledu MUP Republike Srbije regulisani su prevashodno sistemsko-pravnim dokumentima. *Ustav Republike Srbije* je akt u rang u *lex generalis* koji na opšti način reguliše materiju državne vlasti, aktuelnu trojnu podelu organa vlasti i ostala pitanja. Na identičan način najvišim pravnim aktom zemlje je regulisana i materija bezbednosti, preciznije u delu koji se odnosi na izvršnu vlast i unutrašnje poslove.

1 Kavran D., *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave*, „Pravni život“ br.9/04, Bgd. 2004.g.

2 Šire: Nikač Ž., „Mesto i uloga policije u međunarodnoj saradnji i evropskim integracijama“, „Pravni život“ br. 9/08, Bgd. 2008.g, str.617-629.

3 „Vizija i misija“, oficijelni dokument MUP RS o strateškim pravcima razvoja policije, Bgd. 2003.g.

/Izveštaji g. R. Monka i g. Dž. Slejtera, preporuke SE i OEBS/.

4 Zakon o BIA, „Sl. glasnik RS“ br.42/02, Bgd. 2002.g.

5 Sl.gl. RS br.101/05, Bgd. 2005.g.

6 [http://www.mup.gov.rs/cms\\_lat/sadrzaj.nsf/strategija-razvoja-MUP-2011-2016](http://www.mup.gov.rs/cms_lat/sadrzaj.nsf/strategija-razvoja-MUP-2011-2016).

*Zakonom o ministarstvima* RS dalje je regulisana stvarna i mesna nadležnost pojedinih ministarstava u Vladi Republike Srbije, pa tako i MUP RS i poslova koje obavlja ovaj resor. Tako se, pored ostalog, u čl.5 istog zakona navodi da:

„*Ministarstvo unutrašnjih poslova* obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: zaštitu života, lične i imovinske bezbednosti građana; sprečavanje i otkrivanje krivičnih dela i pronalaženje i hvatanje učinilaca krivičnih dela i njihovo privođenje nadležnim organima; održavanje javnog reda i mira; pružanje pomoći u slučaju opasnosti; obezbeđivanje zborova i drugih okupljanja građana; obezbeđivanje određenih ličnosti i objekata, uključujući i strana *diplomatska i konzularna predstavništva* na teritoriji Republike Srbije; bezbednost, regulisanje i kontrolu saobraćaja na putevima; bezbednost *državne granice* i kontrolu prelaska granice i kretanja i boravka u graničnom pojasu; boravak *stranaca*; promet i prevoz oružja, municije, eksplozivnih i određenih drugih opasnih materija; ispitivanje ručnog vatrenog oružja, naprava i municije; zaštitu od požara; državljanstvo; jedinstveni matični broj građana; prebivalište i boravište građana; lične karte; *putne isprave; međunarodnu pomoć i druge oblike međunarodne saradnje u oblasti unutrašnjih poslova*, uključujući i *readmisiju; ilegalne migracije; azil*; obučavanje kadrova; upravno rešavanje na drugostepenom postupku po osnovu propisa o *izbeglicama*, kao i druge poslove određene zakonom.“<sup>7</sup>

*Zakon o policiji* RS je kao propis u rangu *lex specialis*, nesporno najvažni pravni izvor i normativnopravni okvir koji reguliše mesto, ulogu i zadatke *MUP* RS. Tako se, u kontekstu referata, u čl.7 t.11 pored ostalog navodi da „Ministarstvo radi stvaranja uslova za rad policije *organizuje međunarodnu saradnju*“. U čl. 19 istog zakona saradnja se koncretizuje i navodi da:

„Ministarstvo ostvaruje međunarodnu saradnju na *nivou ministara, određenih predstavnika* ministarstava i organizuje međunarodnu saradnju za potrebe policije.

Policija na *operativnom nivou* saraduje sa inostranim i međunarodnim policijskim službama, u skladu sa međunarodnim ugovorima i principom uzajamnosti.

U okviru saradnje iz stava 2. ovog člana policija može da, na utvrđeni način, razmenjuje podatke i obaveštenja, preduzima zajednički utvrđene mere protiv terorizma, organizovanog kriminala, ilegalnih migracija i drugih oblika međunarodnog kriminala i narušavanja bezbednosti granice, kao i da obavlja određene policijske poslove u inostranstvu, u saradnji sa policijama drugih država.

Na zahtev međunarodnih organizacija ili na osnovu međudržavnih sporazuma čija je članica ili potpisnica Republika Srbija, policija može *u inostranstvu* da učestvuje u izvršavanju policijskih ili drugih mirnodopskih zadataka.

O upotrebi policije za izvršavanje zadataka iz stava 4. ovog člana odlučuje Vlada, na predlog ministra.“<sup>8</sup>

Radi implementacije Zakona o policiji shodno čl.193 u proteklom periodu doneto je više *podzakonskih akata*. Sa stanovišta teme od posebnog značaja je *Uredba o načelima za unutrašnje uređenje MUP* RS<sup>9</sup> koja generalno reguliše položaj, ulogu i zadatke organizacionih jedinica u sastavu MUP RS, pa tako i u pogledu međunarodne saradnje. Po značaju dalje se ističe *Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u MUP* RS kojim se bliže uređuju navedena pitanja, pa shodno tome i u delu međunarodne saradnje i angažovanja linija rada i organizacionih jedinica. U pitanju je interni akt pod posebnim pravnim režimom snadbeven klauzulom „poverljivosti“ (ranije str.pov), koji je sada u fazi novela i izrade novog dokumenta. Odredjeni značaj

7 Sl.gl. RS br.16/11, Bgd. 2011.g.

8 Op.cit., u nap.5.

9 Sl.gl. RS br.08/06, Bgd. 2006.g.

imaju i ostali podzakonski akti MUP RS, pre svega oni koji se odnose na konkretna pitanja i linije rada (pr. UGP i akti za primenu propisa iz oblasti granice).

Od *ostalih* pravnih izvora od značaja za međunarodnu saradnju i angažovanje kapaciteta MUP RS izdvajaju se Zakon o zaključivanju i izvršenju međunarodnih ugovora,<sup>10</sup> koji je Republika Srbija preuzela kao pravni sledbenik SCG i s tim u vezi međunarodne obaveze i prava u kontekstu poznatih teritorijalnih promena (sukcesija i kontinuitet).<sup>11</sup> Dalje slede brojni ostali međunarodni ugovori, sporazumi i protokoli koje je naša zemlja nasledila i novi koje je u zaključila i ratifikovala. U pitanju su međunarodni dokumenti koji se odnose na oblasti rada unutrašnjih poslova (MUP, BIA) i pravosuđa (sudovi, javno tužilaštvo) koja se tiču međunarodne krivičnopravne pomoći. Po značaju se posebno ističu saradnja sa Tribunalom u Hagu, zatim sa novoformiranim Stalnim MKS, suzbijanje organizovanog kriminala (Palermo konvencija), borba protiv terorizma, saradnja ugradnjansko-pravnoj materiji u vezi sa krivičnim stvarima i dr.

## 1.2 Subjekti saradnje

Međunarodna policijska saradnja koja se odvija pod okriljem MUP RS obuhvata različite oblasti rada, nivoe, vidove i oblike saradnje. U principu je prihvaćena standardna podela na normativno-pravni i operativni aspekt saradnje, sa napomenom da su moguće i druge podele oblika i vidova saradnje.

*Kabinet ministra* saglasno čl.19 st.1 Zakona o policiji u funkcionalnom smislu zauzima centralno mesto u oblasti međunarodne policijske saradnje. Prema karakteru i sadržini u pitanju je *normativno-pravna* saradnja koja se operacionalizuje preko kabineta i stručnih službi MUP RS. Nosilac poslova i zadataka u kabinetu ministra je upravo Biro za međunarodnu saradnju i evropske integracije (BMS), pa će u daljem delu biti više reči o njegovom položaju, ulozi i zadacima. Opšti položaj Biroa odredjen je odredbama Zakona o policiji i navedenim podzakonskim aktima, dok su pravne procedure koje koristi regulisane aktuelnim zakonima i ostalim propisima.

*NCB Interpol Beograd* je nosilac *operativne* saradnje i formacijski se nalazi u sastavu UKP Direkcije policije MUP RS. Nacionalni biro nije samo oficijelni predstavnik naše zemlje u saradnji sa ino partnerima, već i organ koji u širem smislu pripada sistemu Interpola kao najvažnije policijske asocijacije na svetu poznate pod oficijelnim nazivom Međunarodna organizacija kriminalističke policije.<sup>12</sup>

*Specijalizovane linije rada MUP RS* takodje su na izvestan način samostalni nosioci međunarodne policijske saradnje. Tako se ističe Uprava granične policije (UGP) koja je nedavno preuzela poslove obezbeđenja državne granice i poslove u vezi sa tim, preko koje se obavlja veliki deo malogranične, regionalne i dr. vidova saradnje. Kao primer izuzetne saradnje navodi se saradnja UGP sa FRONTEX-om, kao specijalizovanom organizacijom EU za zaštitu spoljnih granica Unije. Uprava za strance (UZS) takodje ima važno mesto u sistemu MUP RS i preko nje se odvija deo međunarodne saradnje, posebno u delu statusnopravnih pitanja stranaca i razmene podataka sa drugim zemljama. Uprava policije (UP) poznatija kao policija poretka, uniformisana ili opšta policija, takodje ima važno mesto u međunarodnoj saradnji i tu posebno navodimo saradnju u pogledu JRM i suzbijanja huliganizma. *Specijalne jedinice* takodje učestvuju

<sup>10</sup> Sl.list SFRJ br.55/78, Bgd.1978.g.

<sup>11</sup> Više: Đorđević S., O kontinuitetu država, sa posebnim osvrtom na kontinuitet Kraljevine Jugoslavije i FNRJ, PE, Bgd. 1967.g.

<sup>12</sup> Šire: Nikač Ž., Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta – Interpol i Euroapol, Bgd. 2003.g.; Oficijelna prezentacija MUP RS, UKP – NCB Interpola, zvanični sajt MUP RS novelirani domen www.mup.rs. gov. rs, Bgd.2011.g.

u međunarodnoj saradnji i to SAJ (Amerika), PTJ (Rusija), Žandarmerija (Francuska, Španija), Helikopterska jedinica i dr.

*Policijske misije* su tekovina novijeg vremena i predviđene shodno čl.19.st.4. Zakona o policiji, koje su po karakteru mirovne i usmerene na uspostavljanja pravnog poretka u pojedinim državama. Tako navodimo aktuelne misije gde učestvuje kontigent MUP RS u Liberiji, na Haitiju i dr. Pravni status policijskih službenika i druga pojedinačna pitanja regulisani su zakonom, posebnim podzakonskim aktom MUP RS<sup>13</sup> i ugovornim putem (učesnici MUP RS, međunarodne organizacije i policijski službenici).

*Policijski atašei, oficiri za vezu* i dr. oblici međunarodne saradnje su takodje prisutni, pa tako navodimo da MUP RS ima svoje predstavnike u nekim od bivših jugoslovenskih republika, vladinim i nevladinim organizacijama (npr.DCAF Ljubljana).

### 1.3 Sadržina i elementi saradnje

Konkretna sadržina i elementi međunarodne policijske saradnje komplementarni su navedenim subjektima, te prirodi i vrsti poslova koje oni obavljaju prema Zakonu o policiji (čl.19 st.1). Dalje se u st.2. istog člana navodi, pored ostalog, da „*Policija* na operativnom nivou saraduje sa inostranim i policijskim službama, u skladu sa međunarodnim ugovorima i principom uzajamnosti“.<sup>14</sup>

Prema čl.19 st.3. dalje se navodi da

„U okviru saradnje iz stava 2. ovog člana policija može da, na utvrđeni način,

- razmenjuje podatke i obaveštenja,

- preduzima *zajednički utvrđene mere* protiv terorizma, organizovanog kriminala, ilegalnih migracija i drugih oblika međunarodnog kriminala i narušavanja bezbednosti granice, kao i da

- obavlja *određene policijske poslove u inostranstvu*, u saradnji sa policijama drugih država.“<sup>15</sup>

U čl.19 st.4 Zakona pomenuti su gore navedeni poslovi i radni zadaci vezani za mirovne i druge policijske misije, sa napomenom da odluku o angažovanju donosi Vlada RS na predlog resornog ministra.

U pogledu sadržine i elemenata *međunarodne policijske saradnje u EU*, podsećamo da je nakon Lisabonskog ugovora (2009) i novela došlo do prekompozicije u oblasti nekadašnjeg III stuba.<sup>16</sup> Tako su odredbe o policijskoj i pravosudnoj saradnji (raniji naslov VI Ugovora EU) premeštene u deo naslova V Ugovora o funkcionisanju EU i sada pod nazivom „*Prostor slobode, bezbednosti i pravde*“. U okviru toga nalaze se poglavlja: Opšte odredbe, Politika pogranične kontrole, azila i imigracija, Pravosudna saradnja u građanskim stvarima, Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima i Policijska saradnja.

Policijska saradnja na osnovu Lisabonskog ugovora podrazumeva sveobuhvatnu saradnju država članica i svih državnih organa – policije, carine, obaveštajnih i dr. službi iz domena represivnog sistema. U redovnom postupku predviđeno je donošenje mera za prikupljanje i razmenu informacija i druge tekuće aktivnosti,<sup>17</sup> dok se po posebnom postupku usvajaju mere operativne saradnje i tzv. mehanizmi bliže saradnje.<sup>18</sup>

13 Pravilnik o uslovima i načinu izbora policijskog službenika koji se upućuje na rad u inostranstvo i o njegovim dužnostima, pravima i odgovornostima za vreme vršenja službe u inostranstvu, Sl.gl. RS br. 05/07, Bgd. 2007.g.

14 Op. cit., u nap.5.

15 Ibid.

16 Šire: Zbornik radova na temu „50. godina EU“, Institut za uporedno pravo, Vlada RS i Kancelarija za pridruživanje EU, Bgd. 2007.g.

17 Čl. 87 st.1 FEU

18 Čl. 87 st.3, t. 1-3 FEU



U funkciji unapredjenja policijske saradnje izmedju članica EU formirana evropska policijska služba *Europol*, koja je nakon nedavnih novela putem dopunskih Protokola postala kompaktnija služba.<sup>19</sup>

## 2. Biro za međunarodnu saradnju i evropske integracije MUP RS

### 2.1 Mesto, uloga i zadaci

U okviru MUP RS, fokus međunarodne saradnje i procesa integracija predstavlja Biro za međunarodnu saradnju i evropske integracije (BMS) kao posebna organizaciona jedinica u sastavu Kabineta ministra unutrašnjih poslova. Kao deo kabineta ova jedinica ima delegiranu nadležnost u poslovima međunarodne saradnje i procesima evropskih integracija, jer radi u ime i za račun kabineta i MUP RS kao celine. Prema pravnom kapacitetu Biro je specijalizovani deo Kabineta ministra zadužen za sistemsku, normativnopravnu i organizacionu formu međunarodne saradnje.

*Statusnopravni položaj* Biroa, personalni status službenika (policijskih, državnih) i ostala pravna i faktička pitanja definisana su Zakonom o policiji i podzakonskim aktima MUP RS, kao što su: Uredba o načelima za unutrašnje uređenje, Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji i dr. aktima, sa napomenom da su u toku novele u pogledu organizacione strukture Ministarstva.<sup>20</sup>

Sa stanovišta uloge i zadataka Biro za međunarodnu saradnju i evropske integracije ima pre svega organizacionu i nadzornu funkciju. *Organizaciona* funkcija Biroa je bazična jer je u pitanju organ koji je nosilac pomenutih poslova za potrebe Kabineta ministra i MUP RS kao pravnog lica. U ostvarenju ove funkcije Biro ima određena interna i eksterna ovlašćenja, pa s tim u vezi znatno povećani stepen odgovornosti. *Nadzorna* funkcija Biroa tiče se kontrole i koordinacije kontakata u delu međunarodne saradnje MUP RS, predstavnika i organizacionih jedinica, sa stranim partnerima i ostalim zainteresovanim subjektima.

U cilju ostvarenja ovih osnovnih funkcija Biro obavlja i druge aktivnosti, pa u tom kontekstu ostvaruje kontakte sa drugim državnim organima, domaćim i međunarodnim subjektima. Podsećamo da Biro ima stalnu komunikaciju sa organizacionim jedinicama MUP RS i to prevashodno u zavisnosti od aktivnosti koje su u toku. Radi ispunjenja svoje uloge, poverenih poslova i radnih zadataka Biro ispunjava određene poslovne procedure, o kojima će biti reči u delu koji sledi.

### 2.2 Glavne procedure

Biro za međunarodnu saradnju i evropske integracije u sastavu Kabineta ministra unutrašnjih poslova MUP RS, sprovodi sledeće glavne poslovne procedure i to:

1. evropske integracije i harmonizaciju propisa sa pravom Evropske unije,
2. pregovaračke procese u okviru zaključivanja međunarodnih sporazuma,
3. upućivanje pripadnika policije u međunarodne misije (mirovne, UN) i

<sup>19</sup> Council Act, Europol Convention OJC 358 (13.12.2000), OJC 312 (16.12.2002) i OJC 2 (06.01.2004).

<sup>20</sup> Rešenjem ministra unutrašnjih poslova (2010) imenovana je posebna Radna grupa za novele u organizaciji i sistematizaciji MUP RS, na čijem je čelu državni sekretar MUP RS i članovi pripadnici svih linija rada.

4. koordinacija međunarodne razvojne pomoći i prijema donacija.<sup>21</sup>

*Evropske integracije i harmonizacija propisa sa pravom EU* je jedna od osnovnih procedura Biroa i verovatno najvažnijih zadataka u narednom periodu, posebno sa stanovišta aplikacije Srbije za prijem u Evropsku uniju.

U fazi kada naša zemlja treba da dobije status kandidata za prijem u Uniju, ova procedura je jedna od najosetljivijih i dugoročno najznačajnijih. Kao najznačajnije aktivnosti u okviru procedure evropskih integracija i harmonizacije propisa sa pravom EU izdvajaju se analiza, planiranje, praćenje i koordinacija procesa. U središtu pažnje i aktivnosti Biroa je uskladjivanje propisa iz korpusa policijskog prava sa normama EU.

Pored BMS kao subjekti nosioci ove aktivnosti su organi iz redova MUP RS (interni), kao što su Sekretarijat ministarstva, kabinet Direktora policije, organizacione jedinice-linije rada i teritorijalne jedinice, specijalističke službe, sektori, sekcije i dr. Kao eksterni subjekti učesnici u ovoj proceduri, u kontekstu aktivnosti BMS i u vezi sa internim subjektima, javljaju se u prvom redu Vlada RS, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo finansija, Kancelarija za evropske integracije i ostali.<sup>22</sup> U saradnji sa ovim organima BMS obavlja značajne poslove i radne zadatke kao što su: analiza preuzetih obaveza prema fazama integracije, ispunjenje prioriteta prema strateškim dokumentima Vlade RS, učešće i koordinacija istih poslova, analiza domaćih pravnih normi, analiza propisa Unije i dr.

*Pregovori u funkciji zaključivanja međunarodnih sporazuma* su takodje veoma važna procedura i aktivnost BMS, koja je komplementarna prethodnoj. Procedura obuhvata poslove Biroa koji su u funkciji pregovora i finalizaciju zaključenjem konkretnih sporazuma. Iz tih razloga u središtu je platforma koja je osnova za pregovore, dalje sledi usaglašavanje teksta sporazuma, koordinacija aktivnosti u pogledu potpisivanja ili parafiranja, implementacija sporazuma i dr.

Kao značajnije aktivnosti BMS u okviru ove procedure navode se: inicijativa za pregovore, priprema osnova za pregovaranje, pribavljanje saglasnosti Vlade RS, vođenje pregovora, razmatranje radnog materijala, usaglašavanje teksta sporazuma, priprema za ratifikaciju, koordinacija aktivnosti na sprovođenju sporazuma i dr.

*Učesnici* su identični gore navedenim internim i eksternim subjektima, ali se zbog specifičnosti procedure u prvom redu angažuju Narodna skupština RS i matični odbori, Vlada RS (MSP, MUP, Ministarstvo finansija), pojedine međunarodne organizacije i dr.

*Učešće pripadnika MUP RS u misijama*, odnosno upućivanje pripadnika policije u mirovne (UN) i druge misije je jedna od izuzetno značajnih procedura BMS. Ova aktivnost je posebno aktuelizovana nakon demokratskih promena i približavanja međunarodnoj zajednici, jer je Srbija (SFRJ) u prošlosti imala razvijenu tradiciju učešća u akcijama UN u očuvanju svetskog mira i univerzalnih vrednosti.

Aktivnosti BMS u okviru ove procedure odvijaju se samostalno ili uz pomoć linija rada MUP RS, a podrazumevaju selekciju kadrova prema standardima, pripremu, opremanje, lekarske preglede, edukaciju i ostalo. Različiti su modaliteti i faze angažovanja pripadnika policije u misijama zavisno od medicinskih, pravnih, disciplinskih, ličnih i ostalih razloga. U svakom slučaju po završetku aktivnosti u misiji sledi povratak personala u maticu, oficijelni izveštaji (MUP, Vlada) prihvrat i integracija u sistem Ministarstva.<sup>23</sup> Ova i druga pitanja bliže su regulisana pored

21 Šire: Maravić D., MUP RS Kabinet ministra, Biro za stratejski razvoj, Oficijelna prezentacija i predavanje na KPA, Spec. studije, predmet „Međunarodna policijska saradnja“, Bgd. 2009/2010.g.

22 Šire: Priručnik Vlade RS „Osnovno o Evropskoj uniji“, Vlada RS - Agencija za unapređenje državne uprave, Oficijelni dokument, Bgd. 2002.g.

23 Podsećamo na učešće oficira MUP RS u misijama OUN u Liberiji, na Haitiju i dr. Navodimo da je prva žena komandant kontingenta MUP RS u Misiji UN na Haitiju bila ppuk. B. Lazarević iz UP MUP RS, koja je ukazom

ostalog i odredbama Pravilnika o uslovima i načinu izbora policijskih službenika koji se upućuju na rad u inostranstvo, njihovim dužnostima, pravima i odgovornostima za vreme vršenja službe u inostranstvu.<sup>24</sup>

*Učesnici* ove procedure su kao gore navedeni, ali je ovde izrađenija uloga i podrška Ministarstva spoljnih poslova (MSP) preko kojeg se odvijaju značajne pomoćne procedure. Preko naših DKP u inostranstvu dostavljaju se važni inicijalni podaci za potencijalne misije (pripadnike), posebno u odnosu na konkretne destinacije (zemlje i regione) i aktuelnu situaciju. Značajnu podršku u ovoj proceduri MUP RS ima od naše Stalne Misije pri UN, zatim specijalizovane sekcije pri UN (Peace Keeping Operations) i dr. U pogledu internih učesnika iz redova MUP RS podsećamo na angažovanje pripadnika specijalizovanih linija rada u ino misijama, kao na primer specijalnih snaga policije (Žandarmerije, SAJ, PTJ).

*Koordinacija međunarodne razvojne pomoći i prijem donacija* je aktivnost koja zauzima veoma važno mesto u okviru BMS. U okviru ove procedure obavljaju se poslovi vezani za koordinaciju međunarodne pomoći od značaja za razvoj MUP RS u različitim oblastima: opremanja, obuke, razmene znanja, transfera tehnologije, novčanim priložima i dr.<sup>25</sup>

*Aktivnosti* u vezi prijema pomoći i donacija odvijaju se na osnovu mišljenja linija rada koje iskazuju svoje potrebe, na osnovu čega se izrađuju planovi (finansijski i dr.) i utvrđuju prioriteti. U postupku obezbedjenja donacija Biro postupa etapno i to obuhvata sledeće faze: iskazivanje potrebe za donacijom, izjašnjenje donatora o spremnosti, dogovor o predmetu donacije, izradu i dostavu tehničke dokumentacije, izjašnjenje linija rada prema predmetu donacije, izradu Nacrta sporazuma o donaciji, pribavljanje mišljenja Sekretarijata i dr. Posle toga slede aktivnosti van sistema MUP RS i ka eksternim organa, kao što su izrada materijala za Vladu RS (informacije, dokumentacija, saglasnosti), izjašnjenje MUP RS, predmet međunarodne pomoći, realizacija donacije i isporuke, kontrola namenskog korišćenja i dr.<sup>26</sup>

*Učesnici procedure* su identični kao gore ali sa naglašenim angažovanjem Sektora za finansije MUP RS, Vlade RS, Ministarstva finansija i dr. Posebno mesto pripada ino partnerima i to pre svega davaocima pomoći, zatim državnim organima, vladinim službama, vladinim i nevladinim organizacijama (NVO) i dr.

*Ostale aktivnosti BMS* su komplementarne pomenutim glavnim poslovnim procedurama, u funkciji ostvarenja ciljeva i zadataka MUP RS. Od važnijih dopunskih aktivnosti posebno pominjemo sledeće: obavezno obaveštavanje i informisanje (Kabineta) ministra unutrašnjih poslova, pripremu i izradu informacija, stručnih materijala i elaborata, pripremu materijala za Kabinet za prezentaciju aktivnosti u javnosti i pred nadležnim organima, analitičku obradu materijala, organizuju dopunskih kontakta u kontekstu međunarodne saradnje, organizaciju učešća predstavnika MUP RS na međunarodnim skupovima, organizuju ostalih sastanaka i sednica ministra sa međunarodnom tematikom, saradnja sa pojedinim linijama rada MUP RS u kontekstu međunarodne saradnje i dr.

---

Predsednika RS odlikovana za zasluge u humanitarnoj akciji zbrinjavanja stanovništva nakon zemljotresa 2010 g.

24 Op.cit., u nap.13.

25 Op.cit., u nap.21.

26 Ibid.

## Zaključak

U okviru započete transformacija javne uprave u nas i aktuelne reforme MUP RS u prvi plan je istaknuto i ostvareno nekoliko ciljeva, kao što su: depolitizacija, dekriminlizacija, profesionalizacija, izgradnja „community policing“ kao novog modela organizacije i načina rada policije i dr. *Normativno-pravni okvir* za njihovo ostvarenje dao je najpre Zakon o policiji (2005), zatim brojni podzakonski akti usvojeni u cilju njegove primene i ostali dokumenti (strategije, akcioni planovi i dr.). U tom smislu podsećamo na već navedeni usvojeni dokument Ministarstva pod nazivom „Strategija razvoja MUP RS u periodu 2011-2016“.

*Međunarodna policijska saradnja* je nesporno važan element reforme MUP RS i daljeg jačanja ugleda naše zemlje u međunarodnoj zajednici, pre svega u regionu i aktuelnim evropskim integracijama. Pored klasične policijske operativne saradnje koja se odvija posredstvom *NCB Interpol Beograd* i linija rada Direkcije policije, značajno mesto ima i normativnopravna saradnja koja se odvija posredstvom Biroa za međunarodnu saradnju i evropske integracije (*BMS*) u sastavu Kabineta ministra unutrašnjih poslova. Kao *glavne poslovne procedure* BMS pomenuli smo sledeće: evropske integracije i harmonizaciju propisa sa pravom EU, pregovore prilikom zaključivanja međunarodnih sporazuma, upućivanje pripadnika policije u međunarodne misije i koordinaciju međunarodne razvojne pomoći i prijema donacija.

Mišljenja smo da je Biro u obavljanju pomenutih procedura u proteklom periodu ostvario dobre *rezultate*, što je u velikoj meri doprinelo i opštem povećanju ugleda MUP RS u celini. Po oceni ministra, stručne i šire javnosti, u poslednjih nekoliko godina, Biro je izbalansiranim odnosom i stručnim pristupom obezbedio međunarodnu podršku i simpatije međunarodne zajednice za aktuelnu reformu MUP RS. U prilog tome idu i uspešno završeni pregovori o viznoj liberalizaciji sa EU, readmisiji i dr. pitanjima u okviru evropskih integracija. Postignuti su i dobri rezultati u pogledu pregovora o različitim pitanjima sa državama u regionu (Grčka, Bugarska, Rumunija, Mađarska, Hrvatska, BiH, Crna Gora), širem okruženju (Italija), velikim i uticajnim zemljama (SAD, Kina, Rusija).

Verujemo da će se ovi trendovi nastaviti i da će Biro za međunarodnu saradnju i evropske integracije i MUP RS u celini, doprineti opštem boljem položaju naše zemlje u budućim evropskim integracijama.

## Literatura

1. „Vizija i misija“, oficijelni dokument MUP RS o strateškim pravcima razvoja policije, Bgd. 2003.g. /Izveštaji R. Monka i DŽ. Slejtera, preporuke OEBS i SE/.
2. Djordjević S., *O kontinuitetu država, sa posebnim osvrtom na kontinuitet Kraljevine Jugoslavije i FNRJ*, PF, Bgd. 1967.g.
3. Kavran D., *Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave*, „Pravni život“ br.9/04, Bgd. 2004.g.
4. Maravić D., *Oficijelna prezentacija i predavanje na Spec. studijama KPA, predmet „Međunarodna policijska saradnja“*, KPA, Bgd. 2009/2010.g.
5. Nikač Ž., *Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta – Interpol i Europol*, Bgd. 2003.g.
6. Nikač Ž., „Mesto MUP RS u međunarodnoj saradnji“, *Pravni život*, br. 9/08, Bgd. 2008.g..

7. Nikač Ž., Policija u zajednici, III izdanje, KPA, Bgd. 2010.g.
8. Nikodinovska-Stefanovska S., Zbornik radova „Suzbijanje kriminala i Evropske integracije“, Kriminalističko-policijska akademija i fondacija Hanns Seidel Stiftung, Tara, 2010.
9. Priručnik Vlade RS „Osnovno o EU“, Vlada RS - Agencija za unapređenje državne uprave, Oficijelni dokument, Bgd.2002.g.
10. - Oficijelna prezentacija MUP RS, UKP – NCB Interpol, zvanični sajt MUP RS novelirani domen: [www.mup.rs.gov.rs](http://www.mup.rs.gov.rs), Bgd. 2008.g.
11. Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011-2016, sajt MUP RS, Bgd. 2011.g.
12. Aktuelni pravni propisi (Zakon o policiji RS i drugi zakonski tekstovi, Podzakonski akti MUP RS, ostalo).

## PLACE AND ROLE OF BUREAU FOR INTERNATIONAL COOPERATION AND EUROPIAN INTEGRATION MOI RS IN INTERNATIONAL POLICE COOPERATION

**Abstract:** This paper presents the general position, role and tasks of the RS Ministry of Interior in the international - Serbian police cooperation with other entities, particularly the Bureau of International Cooperation and European Integration within the Office of the Minister. The introduction gives an overview of the changing domestic and international circumstances, the position of countries in transition and the current status of Serbia. In the first part of the paper exposed the normative-legal sources governing the place, role and tasks of the RS MUP. It is further alleged professional standards for the operation, levels and forms of cooperation within the meaning of the Constitution of RS, the Police Act RS and others regulations. In the central part of the paper, the normative-legal aspects of cooperation through the Bureau of International Cooperation, Cabinet Minister, and review of the operational context of cooperation via Interpol NCB Belgrade, within the Police Department, Criminal police Directorate. The finale was given a recap of place, role and activities of the MUP RS in international cooperation, the process of European integration and application Serbia for EU membership.

**Keywords:** police, international police cooperation, the Bureau of International Cooperation and European MOI of RS, NCB Interpol, Serbia and EU.

# EUROPEAN UNION POLICE MISSIONS IN INTERNATIONAL CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS

*Marjan Arsovski, PhD  
Faculty of Security, Skopje*

**Abstract:** The police missions within the framework of the European and Security and Defense Policy have given the European Union (EU) a central role in international crisis management operations. The creation of the EU capacity for crisis management has been set by the European Councils of Nice and Goteborg in order to be capable of covering a full range of police missions from training, advisory and monitoring missions to executive missions. In order to meet these EU goals at the Police Capabilities Commitment Conference in 2001 the Member States of the Union undertook responsibility to provide 5,000 police officers by 2003, out of which 1,400 police officers could be deployed within thirty days. The two police missions in Bosnia and Herzegovina (EUPM) and the Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA) were the first test of EU police capabilities. They were established for monitoring, mentoring and advising the two countries' respective polices thus helping to fight organized crime as well as promoting European policing standards.

In this context the research paper aims to show the positive and negative experiences of the EUPM and EUPOL PROXIMA police missions, thus serving to point out the perspectives for future developments and improvements in conducting police missions at the international scene by the European Union.

**Keywords:** police missions, European Union, crisis management operations, European policing standards.

## Introduction

From the very beginning of the creation of the EU European Security and Defense Policy (ESDP) it has never been stressed that there will be a military component that would in any way be parallel to that of the United States and which would jeopardize its global ambitions. On many occasions it has been stressed that there has been a direction towards resolving regional crises and in no way it has implied the creation of the European army. With the end of the Cold War, the Americans and Europeans on several occasions engaged in conflict about the need for the existence of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and American domination in it. This dilemma was resolved with the wars in Yugoslavia where for the first time from its existence, an action by NATO has been conducted which justified its existence. Unlike previous relations, marking the intervention in Iraq a split was made in transatlantic relations between the European Union nations which started seriously building coherence and credibility in the European CFSP. Europe increasingly emphasized the need of autonomy for the European defense, despite strong ties with NATO and dominant role of the United States in it. Taking into account all the circumstances, serious development of ESDP is seen after the Kosovo crisis in 1999 which was later the main encouragement for the spectacular growth of the second pillar. Thus from 2003 EU's ESDP began to function



effectively by conducting its first military and police missions in Europe, concretely the Balkans, and at international level beyond the European continent.

#### European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina – EUPM

After a decade-long debate, the European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina was the first police operation of the European Union by which it demonstrated its own military capabilities and symbolized the cornerstone for future development of its European Security Defense Policy (ESDP).

European Union Police Mission (EUPM) mission continues an already existing engagement by the United Nations (UN) with the Mission of International Police Force established following the signing of the Dayton Agreement in 1995 which ended the war in Bosnia and Herzegovina (Bosnia).<sup>1</sup> Hence the basic objective of the EUPM mission is to preserve the implementation of police aspects of the Dayton Agreement and provide a safe and security environment in Bosnia and Herzegovina. It also represents a supplement to the already present European Union military mission called “Althea”.<sup>2</sup>

The takeover of the EU mission from the UN has been obtained by prior approval from the Security Council with the adoption of the UN Resolution 1575.<sup>3</sup> The European Union launched missions in the Republic of Macedonia and Bosnia as a continuance on previously installed UN and NATO missions. The cooperation of both institutions for smooth transfer of operations between the two organizations was systematically regulated in a Joint Declaration in 2003 in the field of crisis management.<sup>4</sup>

With the submission of periodic reports by the High Representative of the Union to the UN Security Council and with the acceptance of an obligation to consult with other international organizations such as OSCE and NATO, the European Union showed great respects to the UN Security Council and other institutions in the maintenance of international peace and security.<sup>5</sup>

The EUPM is a police operation to establish peace which is conducted autonomously based on the UN resolution where sending of police experts was not based on the approval from national authorities in Bosnia. Contrary to this, the Mission «Proxima» in the Republic of Macedonia was semi-autonomous since the presence of the EU forces in the territory on which they maintained peace (the Republic of Macedonia) required prior consent of the relevant state authorities.<sup>6</sup>

Direct political and strategic control over mission is made by the Special Representative for Bosnia and Herzegovina - Lord Ashdown who is working under the guidance of the High Representative of the EU. He is coordinating the activities of the Union's ESDP (second pillar) and military relations with the Commission activities (first pillar), EU Monitoring Mission (EUMM), the International Tribunal for Former Yugoslavia and with the other institutions of the Union and NATO. For that purpose the Special Representative is conducting coordination group composed of all EU actors in the field.

1 Council Joint Action 2002/210/CFSP establishing the European Union Police Mission, OJ L 70, 13. 3. 2002, p. 1–6.

2 Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina OJ L 252, 28. 7. 2004, p. 10–14

3 Resolution 1575 (2004) adopted by the Security Council at its 5085th meeting on 22 November 2004.

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/619/22/PDF/N0461922.pdf?OpenElement>

4 Declaration by the European Council on EU and UN cooperation in military crisis management operations, 17 June 2004.

5 Report of the Secretary-General and High Representative of the Common Foreign and Security Policy of the European Union on the activities of the European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, covering the period from 1 July to 31 December 2004 s2005/66, 11. 02. 2005

<http://www.eupm.org/Documents/EUPM%20UN%20SC%20Report%20July-Dec%2004.pdf>

6 Agreement between the European Union and the Republic of Macedonia on the status of the European Union – led forces in the Republic of Macedonia, OJ of EU L 82/46, 29. 03. 2003.

With these two missions the European Union completes its security presence within the framework of the Program for Stabilization and Association for countries that seek to become member states of the Union. Hence the financial assistance of the EU police mission in Bosnia is financed through the CARDS program for institution building and strengthening of local structures to which the European Commission will adopt relevant measures and direct their actions to achieve the objectives of the Joint Action.<sup>7</sup>

With the establishment of unity in coordination of activities of the Union at different levels, the European Union struggles to develop the second intergovernmental pillar – European Foreign and Security Policy. However, there is great resistance in the establishment of legal subordination of the second pillar in relation to the first pillar as reflected in the Joint Action for Althea in Bosnia, where the EU Special Representative (second pillar) will perform only coordinative role, while the Commission (first pillar) remains to direct its activities, where appropriate, to achieve the goals set forth in instruments of the Common foreign and security policy that establishes the mission. The great number of instruments and the bodies involved by the Union make great complexity in coordination of activities in the second pillar.

European Union police mission in the Republic of Macedonia - “Proxima”

At the summit in Barcelona held on 15th and 16th of March 2002, the EU Council confirmed the central role in the stabilization of the Republic of Macedonia is previously requested from that state due to the civil conflict that occurred in 2001.<sup>8</sup>

The next summit held in Copenhagen on 12<sup>th</sup> and 13<sup>th</sup> of December 2002 confirmed the decision for the EU to take the NATO military mission in Macedonia where Common Foreign and Security Policy (CFSP) bodies were given assignments to prepare plans for carrying out the operation and Joint Action has been adopted for that reason.<sup>9</sup>

In Brussels, on 17th of March 2003, the President of Macedonia Boris Trajkovski sent a letter to the High Representative for Common Foreign and Security Policy commending military force of the EU to undertake the mandate of the NATO's force «Allied Harmony» stationed in the country beginning from 31st of March in order to contribute for the stability in the country, which in mid-July was extended for another six months till 15th of December 2003, by the Council General Affairs and External Relations Council consent.

At the end of the military mission, the EU continued its engagement in Macedonia, with the changed nature of the presence which was the police mission, called Proxima.<sup>10</sup>

The aim of the mission was to represent an expression of continued support of the European Union to stabilize the situation in the country, implementation of the Ohrid Framework Agreement and the efforts for full integration in the European Union.

In close correlation with the Special Representative of the EU (EUSR) mission Soren Jessen Petersen, the mission was led by the Belgian Chief Commissioner Bart D. Hooge with headquarters in Skopje.

In response to the requests by the authorities of the Republic of Macedonia for assistance in dealing with this crucial challenge, the Council Secretariat and the Commission have outlined the parameters of broad EU police engagement in the Republic of

7 Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC OJ L 306, 7. 12. 2000, p. 1–6

8 Barcelona European Council, Precedency Conclusion, 15 and 16 March.

9 Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the Republic of Macedonia, Official Journal of the European Union (OJEU). 11. 02. 2003, No L 34, p. 26th

10 Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL «Proxima») OJ L 249, 1. 10. 2003, p. 66–69.

Macedonia, drawing on both the Community and the ESDP instruments. In order for the EU to avoid duplication of contacts with government authorities at political level and create synergies in the implementation of different Community and European Security and Defense Policy (ESDP) instruments, the EU establishes close co-ordination of the different components.

In this context, political co-ordination between the two components of the EU engagement have been ensured through the weekly informal EU co-ordination meetings to which the EUSR invites the EU Presidency, the Head of the Commission Delegation, the Head of EUPOL, the Head of the European Agency for Reconstruction (EAR), the Concordia Force Commander, the Head of the European Union Monitoring Mission (EUMM) Office in Skopje and the EC Police Reform Project Coordinator who may also be invited to attend when issues related to police reform are discussed.<sup>11</sup>

When required there have also been regular meetings between both Heads of Mission, and the secondment of a liaison officer from the CARDS project to the Proxima Headquarters.

On 26 January 2004 the Council adopted Joint Action 2004/86/CFSP appointing Mr Soren Jessen-Petersen as the Special Representative of the European Union in the Republic of Macedonia, whose mandate expired on 31 July 2004.

On 12 July 2004 the Council agreed to appoint Mr Michael Sahlin as the new European Union Special Representative (EUSR) in the former Yugoslav Republic of Macedonia, to replace Mr Soren Jessen-Petersen from 1 August 2004 until 28 February 2005.<sup>12</sup> The mandate of the European Union Special Representative was extended till 1 November 2005.<sup>13</sup>

As from 1 November 2005 until 28 February 2006 Mr Erwan Fouere was appointed as the European Union Special Representative (EUSR) in the Republic of Macedonia.<sup>14</sup>

Achievement of maximum information-sharing between the two components in the Council Secretariat and the Commission and to ensure that they are mutually achieving the greatest possible joint impact was made with the appointment of Mr Erwan Fouere as the European Union Special Representative. The importance was that both the Council and the Commission are represented at the same time. Till then the European Union Special Representative and the Head of the Commission Delegation were different officials which generated incoherent action of different EU institutions.<sup>15</sup> This was a practical implementation of the regulation foreseen in the Treaty of Lisbon despite which the same attempt was made with rules drafted in the Constitution of the European Union which failed.<sup>16</sup> Nowadays the European Union Special Representative plays an important role as an official with the «double hat» who should be deputy president of the European Commission's European Security and Defence Policy and be responsible for external relations of the Union in order to strengthen coherence between the first and second pillar.<sup>17</sup>

11 Coordination aspects of Proxima, 13532/1 REV 1, COSDP 590, Council of Europe Union Brussels, 16 2003.

12 Council Joint Action 2004/565/CFSP of 26 July 2004 appointing the European Union Special Representative in the former Yugoslav Republic of Macedonia and amending Joint Action 2003/870/CFSP OJ L 251, 27. 7. 2004, p. 18–18.

13 Council Joint Action 2005/589/CFSP of 28 July 2005 extending the mandate of the European Union Special Representative in the former Yugoslav Republic of Macedonia OJ L 199, 29. 7. 2005, p. 103–103

14 Council Joint Action 2005/724/CFSP of 17 October 2005 appointing the European Union Special Representative in the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Joint Action 2005/589/CFSP OJ L 272, 18. 10. 2005, p. 26–27

15 European constitution - Objects and documents in the EU and the Member States - Skopje, Giuliano Amato and Jacques Ziler, enlightened Case - 2009-IX.

16 Treaty establishing a Constitution for Europe, Official Journal of the European Union C 310, 16 December 2004.

17 Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union C 83, 30. 3. 2010, p. 1-388

Disagreements between the Council Secretariat as legislative power on one side and the Commission as executive power on the other side are based on grounds of separation of powers struggle for prestige and mutual competition.

According to the coordination given by the Council of the European Union, the EU Special Representative coordinates, through weekly informal meetings, all European and international institutions active in the stabilization of the crisis in Macedonia. At these meetings the Special Representative of the EU attends as a representative of the Presidency of the EU.

For assurance of full coherence between the EU and other International Community Organizations support in the field of police, the Council has decided that an expert level "Police Co-ordination Group" be created within the existing framework of current international co-ordination structures. The Police Co-ordination Group has been chaired by the Police Advisor enacted by the EU Special Representative which has regularly brought together the EUPOL Head of Mission and the EC Police Reform Project Coordinator, as well as the representatives from EU Delegation, EU Member States, OSCE and other international actors actively engaged in supporting the Macedonian police.<sup>18</sup>

Extension of the European Union police mission in the Republic of Macedonia with "Proxima 2"

One year after the start of the European police mission "Proxima" in the Republic of Macedonia, significant results has been achieved in stabilizing the situation in Macedonia. However the peace was still fragile. For this reason, and based on previous request from the Macedonian Government, on 22 November 2004 the Council decided to extend the mandate of the mission for another year to complete the tasks already initiated, but with reduced capacity compared to the first mission.<sup>19</sup>

The essential difference between the previous and subsequent Proxima missions was that the programs were spread throughout the whole country, with a significant presence in the former crisis regions. Also more emphasize was made in the fight against organized crime instead peacekeeping in multiethnic communities.<sup>20</sup> The mission mainly supported the management of the Ministry of Internal Affairs in implementation of international police standards and significantly contributed in strengthening the capacities of the Border Police.

In order to defuse ethnic tensions on 10<sup>th</sup> of February 2005 the Council adopted the Common Position by which particular group of persons listed by name in the Annex was prohibited from entering the EU territory as a result of their extremely violent behavior and demonstrated actions which were outside the democratic process and directed against the Ohrid Peacemaking Agreement.<sup>21</sup>

However, an exception was made in cases when any of those persons should attend the intergovernmental conference which is organized by the European Union.<sup>22</sup>

The fact that the process of stabilization was ending and the process of integration was gradually starting and because of fear that the presence of the Proxima mission would adversely affect the opinion of the Commission regarding Macedonia's

18 Coordination aspects of Proxima, 13532/1 REV 1, COSDP 590, Council of Europe Union Brussels, 16 October 2003.

19 General Affairs and External Relations Council Meeting, 15723/04 (Press 324), 22 November 2004, Brussels.

20 Council Joint Action 2004/789/CFSP of 22 November 2004 on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA) OJ L 348, 24. 11. 2004, p. 40-44

21 Council Common Position 2004/133/CFSP of 10 February 2004 on restrictive measures against extremists in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM) and repealing Common Position 2001/542/CFSP OJ L 39, 11. 2. 2004, p. 19-22

22 Ibid.

membership in the Union, the Macedonia Government was encouraged to requires closure of the mission.

In order not to have a gap in the providence of international police assistance after the European police mission Proxima and to continue with the implementation of reforms within the Macedonian police, in November 2005 the EU Council decided to launch a police advisory team of the EU (EUPAT).<sup>23</sup> The Police Advisory Team came into force on 15 December 2005 immediately after the police mission Proxima left, which was composed of professional staff with advisory functions aimed to raise quality of the Macedonian police working habits at the level of European standards.

## Conclusion

In this context, Macedonia and Bosnia are indicated as a success story and have provided the EU as a useful testing ground for future efforts in crisis management, including police reform.

The EU experience in the Western Balkans has allowed the EU to mount up significant knowledge in the development of crisis management tools, capabilities and institutions in the European Commission and the Council Secretariat.<sup>24</sup> The positive experience from implementing projects in the field of police work served as a model for establishing a standard that would serve all future police missions of the European Union.

## References

1. Council Joint Action 2002/210/CFSP establishing the European Union Police Mission, OJ L 70, 13.3.2002, p. 1–6.
2. Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina OJ L 252, 28.7.2004, p. 10–14
3. Resolution 1575 (2004) Adopted by the Security Council at its 5085th meeting, on 22 November 2004.
4. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/619/22/PDF/N0461922.pdf?OpenElement>
5. Declaration by the European Council on EU and UN cooperation in military crisis management operations, 17 June 2004.
6. Report of the Secretary-General and High Representative of the Common Foreign and Security Policy of the European Union on the activities of the European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, covering the period from 1 July to 31 December 2004 s2005/66, 11.02.2005
7. <http://www.eupm.org/Documents/EUPM%20UN%20SC%20Report%20July-Dec%2004.pdf>
8. Agreement between the European Union and the Republic of Macedonia on the status of the European Union – led forces in the Republic of Macedonia, OJ of EU L 82/46, 29.03.2003.

<sup>23</sup> Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Republic of Macedonia OJ L 307, 25.11.2005, p. 61–64

<sup>24</sup> Forenet CFSP Forum, Volume 4, Issue 4 July 2006 <http://www.euconsent.net/library/FORNET/CFSP%20Forum%20vol%204%20no%204.pdf>



9. Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, repealing Regulation (EC) No 1628/96 and amending Regulations (EEC) No 3906/89 and (EEC) No 1360/90 and Decisions 97/256/EC and 1999/311/EC OJ L 306, 7.12.2000, p. 1–6
10. Barcelona European Council, Precedency Conclusion, 15 and 16 March.
11. Council Joint Action 2003/92/CFSP of 27 January 2003 on the European Union military operation in the Republic of Macedonia, Official Journal of the European Union (OJEU). 11.02.2003, No L 34, p. 26th
12. Council Joint Action 2003/681/CFSP of 29 September 2003 on the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL «Proxima») OJ L 249, 1.10.2003, p. 66–69.
13. Coordination aspects of Proxima, 13532/1 REV 1, COSDP 590, Council of Europe Union Brussels, 16 2003.
14. Council Joint Action 2004/565/CFSP of 26 July 2004 appointing the European Union Special Representative in the former Yugoslav Republic of Macedonia and amending Joint Action 2003/870/CFSP OJ L 251, 27.7.2004, p. 18–18.
15. Council Joint Action 2005/589/CFSP of 28 July 2005 extending the mandate of the European Union Special Representative in the former Yugoslav Republic of Macedonia OJ L 199, 29.7.2005, p. 103–103
16. Council Joint Action 2005/724/CFSP of 17 October 2005 appointing the European Union Special Representative in the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Joint Action 2005/589/CFSP OJ L 272, 18.10.2005, p. 26–2.7
17. European constitution - Objects and documents in the EU and the Member States - Skopje, Giuliano Amato and Jacques Ziler, enlightened Case - 2009-IX.
18. Treaty establishing a Constitution for Europe, Official Journal of the European Union C 310, 16 December 2004.
19. Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union C 83, 30.3.2010, p. 1-388
20. Coordination aspects of Proxima, 13532/1 REV 1, COSDP 590, Council of Europe Union Brussels, 16 October 2003.
21. General Affairs and External Relations Council Meeting, 15723/04 (Press 324), 22 November 2004, Brussels.
22. Council Joint Action 2004/789/CFSP of 22 November 2004 on the extension of the European Union Police Mission in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA) OJ L 348, 24.11.2004, p. 40-44
23. Council Common Position 2004/133/CFSP of 10 February 2004 on restrictive measures against extremists in the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM) and repealing Common Position 2001/542/CFSP OJ L 39,
24. Council Joint Action 2005/826/CFSP of 24 November 2005 on the establishment of an EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Republic of Macedonia OJ L 307, 25.11.2005, p. 61-64
25. Forenet CFSP Forum, Volume 4, Issue 4 July 2006 <http://www.euconsent.net/library/FORNET/CFSP%20Forum%20vol%204%20no%204.pdf>





# MEĐUINSTITUCIONALNA KONTROLA I SARADNJA U PROCESU SUZBIJANJA PRANJA NOVCA

*doc. dr Svetlana Nikoloska  
Fakultet bezbednosti, Skoplje*

**Apstrakt:** Pranje novca predstavlja nacionalni i međunarodni bezbednosni i kriminalni problem kome se sve više posvećuje pažnja u sistemu nacionalne kontrole i saradnje direktno od strane nadležnih institucija – low enforcement agencija i indirektno od strane nadležnih organa i institucija - inspeksijskih službi. Proces istraživanja ovog kriminala obuhvata mere i aktivnosti u otkrivanju i dokazivanju krivičnih dela kojima je ostvaren kriminalni profit, a to su najčešće krivična dela iz sfere organizovanog kriminala (trgovina drogom, ljudima, prostitucija, ucene, prevare, zloupotreba službenog položaja, zatajivanje poreza, kompjuterski kriminal i sl.). Obezbeđivanje dokaza o prethodnom kriminalu je preduslov u daljem postupku sleđenja tragova kretanja novca i njegovog infiltriranja u legalni finansijski sistem, kao i njegovo transferiranje i integrisanje. Suzbijanje kriminala sa elementima pranja novca je složeni proces u kome učestvuju više organa i institucija, i to subjekti, organi finansijskog obaveštavanja (FIU) i organa progona.

Efikasnost funkcionisanja sistema suzbijanja pranja novca je u direktnoj zavisnosti sa zakonskom regulativom, saradnjom, koordinacijom i razmenom informacija i podataka svih organa i institucija. Proces suzbijanja ovog kriminala odvija se na nivou kriminalističke istrage u cilju obezbeđivanja dokaza o krivičnim delima i njihovim izvršiocima i na nivou finansijske istrage u cilju identifikacije i pronalaženja kriminalnog novca i njegovog zamrzavanja i konfiskacije. Međutim, ovaj proces se ne odvija samo u nacionalnim državama, jer kriminal ne poznaje granice. Neophodna je međunarodna saradnja koja se odvija na osnovu međunarodnih dogovora, memorandumna, protokola i sl. U tim slučajevima kriminalistička istraga se odvija uz pomoć specijalizovane policijske organizacije INTERPOL i EVROPOL, a proces vođenja finansijske istrage se odvija preko specijalizovane službe finansijskog obaveštavanja FIU svake države, kroz EGMONT grupacije.

**Ključne reči:** međuinstitucionalna kontrola, pranje novca, kriminalistička istraga, finansijska istraga, konfiskacija.

## Uvod

Krivično delo pranja novca spada u takozvane nove oblike organizovanog kriminala, kojima se novac ili imovinska korist dobijene izvršenjem krivičnih dela infiltrira u legalni biznis, ili u platni promet, kao i u bankarski, finansijski i druge oblike ekonomskog poslovanja. Fokus se stavlja na uključivanje kriminalnih dohodaka ili prljavog novca u legalne ekonomske tokove.<sup>1</sup> Pojava pranja novca u međunarodnim okvirima shvata se kao pojava i problem koji pretil integritetu globalnog finansijskog sistema, a predstavlja ozbiljan problem i za i nacionalnu ekonomiju i finansijski sistem. Ovaj problem, postaje aktualan za međunarodnu zajednicu krajem osamdesetih godina, kada

<sup>1</sup> Тасева С. „Развој на казненоправната рамка во бората против перењето пари и искуствата во нејзината имплементација, МРКПК бр. 1, Скопје, 2009 година стр. 99.

su započeta prva razmišljanja oko inkriminacije novog krivičnog dela u nacionalnim krivičnim zakonima, ali se u tom periodu govorilo samo o pranju prljavog novca koji dolazi putem nelegalne trgovine drogom.

Bečkom Konvencijom iz 1988 godine<sup>2</sup>, prvi put su na međunarodnom planu postavljani međunarodno - pravni osnovi o obavezi inkriminisanja krivičnog dela pranje novca. Kasnije, Strazburškom konvencijom<sup>3</sup>, obaveza o kriminalizaciji pranja novca nije ograničena na dela nedozvoljene trgovine drogom, odnosno, kao prethodno delo je definisano svako krivično delo kojima se ostvaruje kriminalni prihod. Jedan od ciljeva ove Konvencije je olakšanje međunarodne saradnje u istrage, zaplenjivanje i konfiskacije prihoda od svih oblika kriminala. Ovom konvencijom dozvoljava se inkriminacija krivičnog dela pranje novca izvršeno iz nehata, u onim situacijama kada izvršitelj nije mogao da posumnja u nelegalno poreklo novca, a to je trebao i morao znati.

Konvencijom iz Palerma napravljen je još krupniji korak u interesu suzbijanja pranja novca, gde je predviđena krivična odgovornost pravnih lica, a ovom Konvencijom je dato pravo i državama potpisnicama, da mogu u svojim nacionalnim zakonima da predvide i mogućnost da traže da izvršilac dokazuje zakonsko poreklo kriminalnih prihoda ili druge imovine podložne konfiskaciji.

Članom 3 i 4 Strazburške konvencije date su preporuke o primenama zakonskih i drugih mera o identifikaciji i istraživanju imovine koja podleže konfiskaciji u vidu privremenih mera i ovlašćenja sudovima ili drugim nadležnim organima da mogu da nalože prenos ili zaplenjivanje bankarskih, finansijskih ili trgovinskih dosijea. Navedenim konvencijama su date preporuke o primenama specijalnih istražnih tehnika u cilju dobijanja dokaza o prethodnom krivičnom delu i informacijama o načinu transformacije i integracije kriminalnih prihoda. Ovo su samo deo preporuka međunarodnih pravnih dokumenata, a oni su prihvaćeni i implementirani u nacionalnim zakonodavstvima u cilju suzbijanja problematike pranja novca i drugih kriminalnih prihoda. Ove preporuke su razrađene kroz 40 FATF - gde je predviđeno da države trebaju obezbediti pravni osnov i uključivanje u proces suzbijanja pranja novca pored organa progona – javnog tužioca, policije, finansijske policije, carine i određene mere koje trebaju preduzeti finansijske institucije, nefinansijske aktivnosti i profesije. Ako se organi progona u procesu otkrivanja, razjašnjavanja i dokazivanja kriminaliteta vode sumnjom i indicijama, oni trebaju identifikovati prijave i sumnjive finansijske transakcije kroz primenu liste indikatora.

Problem je ozbiljan i vrlo delikatan, jer je proces pranja novca složen i u njemu su najčešće uključena i stručna lica samog finansijskog sistema, koji nisu odoleli korupciji, a oni su najjača karika u sistemu sprečavanja ovog kriminalnog problema. Organizaciona struktura sistema suzbijanja pranja novca je dosta složen i njegovo funkcionisanje je uslovljeno pravilnom primenom zakonskih propisa, zakonskih ovlašćenja, koordinacijom, saradnjom i razmenama informacija između zakonski predviđenih finansijskih subjekata, organa finansijskog obaveštavanja i organa progona.

Sistem saradnje postoji između direktno nadležnih institucija, a to su javno tužilaštvo, policija, finansijska policija i carina, jer oni imaju policijska ovlašćenja za istraživanje pranja novca, zatim sa finansijsko obaveštajnom službom kao administrativno finansijskom obaveštajnom službom i nizom inspekcijских službi koji u svojoj nadležnosti imaju kontrolu ekonomsko - finansijskog poslovanja kao šta su: porezna, tržišna, devizna i radna inspekcija. Ovo je neophodno budući da se radi se o kriminalu gde sami kriminalci nastoje da ne budu otkriveni, sankcionisani, a što je najbitnije da njihov kriminalni „plen,, ostane samo njihov.

2 Сл. весник на РМ бр. 11/90.

3 Совет на Европа, Стразбуршка конвенција за перењето, откривањето, заплена и конфискација на приносите од криминал од 1990 година.

Civilizacijski razvoj savremenog društva i koncept globalizacije, kriminalu su dali još jednu karakteristiku: on postaje multidimenzionalan, a u svojoj raširenosti postaje i transnacionalan. Ove njegove karakteristike, savremenom društvu su nametnule potrebu o zajedničkoj, usaglašenoj, koordinisanoj borbi na osnovu razmene informacija, podataka na osnovu čega se planiraju zajedničke akcije, programi za dugoročno, planско i sistemski zajedničko delovanje protiv ove pojave kao jedinog izlaza.<sup>4</sup>

Pranje novca je drugostepeni kriminal, kriminal koji postoji radi prikrivanja kriminalno stečenih prihoda, a nemogućnost otkrivanja takvih prihoda od strane organa progona, čini ovaj kriminal najsloženijim, budući da kriminalci rade sve složenije šeme u cilju zadržavanja kriminalnih prihoda, tako da postaje nemoguće da se konfiskuju ovi prihodi. Međuinstitucionalna saradnja u procesu otkrivanja, rasvetljavanja, dokazivanja, a najviše prevencije organizovanog kriminala sa elementima pranja novca zasniva se na nekoliko postavki:<sup>5</sup>

- pošto je sticanje imovine na nelegalan način osnovni motiv delovanja organizovanog kriminala, njeno oduzimanje će uticati na smanjenje motivacije kod prestupnika ukoliko se pokaže realnom pretnja, da će, bez obzira na sve napore usmerene na prikrivanje, ostati bez nezakonitih prihoda;
- oduzimanje nelegalno stečene imovine deluje preventivno na mogućnost infiltracije „prljavog„ novca u legalnu ekonomiju, pre svega novca moćnih kriminalnih organizacija,
- oduzimanje nelegalno stečenih sredstava koja se mogu koristiti za vršenju drugih krivičnih dela,
- četvrta postavka je moralne prirode – nikome se ne može dozvoliti da ostvaruje zaradu kriminalnom delatnošću, te da uživa u njenom korišćenju.

Pranje novca je kriminalni problem koji izlazi iz nacionalnih granica, a kako to otkriti i dokazati, ako ne saradnjom policijskih organa svih država involviranih u konkretnom kriminalnom slučaju, i to saradnjom preko nacionalnih biroa INTERPOLA, a finansijsko obaveštavanje kao značajni deo u procesu istraživanja odvija se preko posebne međunarodne organizacije EGMONT.

## Pojam pranja novca

Pojam „pranje novca„ je reč koja potiče iz engleskog jezika „money laundering„ koji označava proces legalizacije kapitala koji potiče iz kriminala, ili finansijske transakcije radi prikrivanja stvarnog porekla novca i drugih oblika kapitala na tržištu. Pranje novca moglo bi se najopštije definisati kao postupak prikrivanja postojanja, ilegalnosti izvora i upotrebe prihoda koji su rezultat kriminalne delatnosti, te njihove legalizacije. U centru postupka pranja novca je obmana: lažno prikazivanje nadležnim organima načina sticanje imovine, kao zakonitog i njeno korišćenje kao zakonito stečenih prihoda.<sup>6</sup> Uglavnom sve definicije imaju u svojoj strukturi tri elemenata ovog procesa, a najobuhvatnija definicija bi bila: „Proces kroz koji dobit za koji se osnovano veruje da potiče od kriminalne delatnosti se transportuje, konvertuje, ili se ugrađuje u legalne finansijske tokove, u cilju prikrivanja njihovog porekla, izvora, kretanja ili vlasništva, da

4 Арнауловски Љ, „Методолошки проблеми на статистичкото евидентирање и следење на економскиот криминалитет, МРКПК, бр. 2-3, 2008, Скопје, стр. 454.

5 Bošković G. i Marinković D., Metodi finansijske istrage u suzbijanju organizovanog kriminala, NBP, br. 2, Beograd, 2010, str. 88.

6 Бановић Б., Обезбеђење доказа у криминалистичкој обради кривичних дела привредног криминалитета, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 152.

bi se omogućilo da se ova sredstva javne kao legalna, a lica koja su uključena u kriminalnu delatnost i izbegavanje legalnih posledica takvih delatnosti,<sup>7</sup>.

Sušтина inkriminisanja pranja novca je u tome da se kriminalcima onemogućiti da uživaju u kriminalno stečenoj imovini i novcu. Krivično delo postoji nezavisno od toga dali će izvršilac odgovarati ili ne o predikativnom delu, dali se to delo uopšte može goniti (zbog zastarivanja i sl.). Kažnjivo je uključivanje u promet nezakonito stečenog kapitala, šta posredno znači da predikativna dela nisu adaktivirana sve do onda, dok, izvršitelj ima kod sebe tu stečenu korist i dok ne pokuša da taj novac pusti u opticaj, prodaju ili bilo koji drugi promet.<sup>8</sup>

Finansijska akciona radna grupa (Financial Action Task Force - FATF) definiše pojam pranja novca kao postupak u tri faze:

Slika br. 1, I faza - plasiranje



1. Faza plasmana novca - (immersion - polaganje, placement stage - plasman), u ovoj fazi novac se plasira preko raznih subjekata u legalan finansijski sistem. Ova faza je najjača strana kontrolnih mehanizma subjekata koji imaju zakonsku obaveznu u identifikaciji sumnjivih transakcija putem primena listi indikatora. Ova faza je najosetljivija i u ovoj fazi najčešće se otkriva nelegalno poreklo novca koji se plasira, plasirer ili klijent nema dokaza o legalnosti novca. Ovo je faza u kojoj se gotovina stečena bilo kakvom

kriminalnom delatnošću (prodajom droge, prostitucijom, zloupotrebama) prvi put plasira kroz finansijske institucije, ili kupovinom pokretne ili nepokretne imovine.<sup>9</sup>



2. Faza - transfere (layering stage) ovo je složena faza u kojoj se vrši transfer iz jednog subjekta u drugi, a onda se transferiše kroz bankarske sisteme, a najčešće ovaj novac završava na bankovnim računima u takozvanim bankama - školjkama u državama gde postoji liberalni odnos o poreklu imovine.

7 Тасева С. , Перење пари, Дата Понс Скопје, 2003, стр. 36.

8 Камбовски В. , Казнено право, посебен дел, Скопје, 2003, стр.365.

9 Тасева С, Перење пари, Дата Понс Скопје, 2003, стр. 42.

Slika br. 2 i 3 – II faza transfer novca



3. Faza integracije – spin dry) ili sušenja u kojoj se novac vraća u legalni monetarni sistem i njime se raspolaže kao i sa ostalim zakonito stečenim sredstvima. U ovoj fazi novac za koji se misli da je već „ispran“, vraća se kroz najrazličitije investicije, kupovinom kuća, automobila, trošenje na lagodan život i sl.

Slika br. 4 - III faza integracija

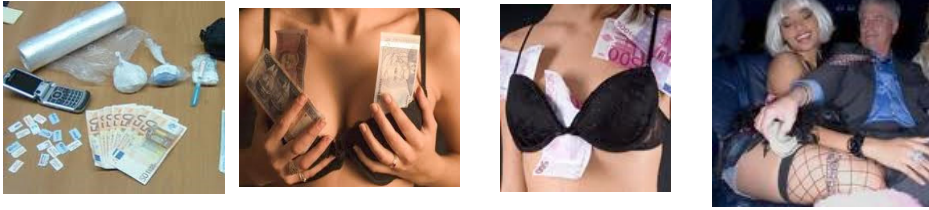
## Izvori kriminalnih prihoda

Istraživanje pranje novca kao složenog kriminalnog problema koji je uslovljen prethodnim krivičnim delom, znači obezbeđivanje dokaza o predikativnom delu, ili najnovijim izmenama kod inkriminacije ovog krivičnog dela i u slučaju postojanja osnovane sumnje o nelegalnosti porekla novca i imovine. Ovo znači da se koordinisanim pristupom i saradnjom organa progona i inspekcijских službi može obezbediti dokazni materijal preko kriminalističkih istraga o predikativnom delu, odnosno o novcu ili imovini stečenoj nedozvoljenom trgovinom droge, trgovinom ljudima, kriumčarenjem, kompjuterskim kriminalom, kao i o novcu stečenom nezakonitim radnjama putem zloupotrebe službene dužnosti, pronevere, korupcije, zatajivanja poreza i ostalih oblika organizovanog kriminala. Novac koji se dobija kao rezultat bilo koje vrste kriminala mora da prođe kroz proces pranja, zato što bilo kakva investicija, kupovina pokretne ili nepokretne imovine mora da prođe preko nekog subjekta, a svi subjekti imaju zakonsku obavezu da vrše kontrolu nad svim uplatama da i identifikuju sumnjive finansijske transakcije. Ogromne sume novca dolaze preko nedozvoljene trgovine drogom, ali trgovci droge taj novac koriste da bi kupili velike kuće, skupe automobile, registruju firme, žive na visokoj nozi. To rade i kriminalci koji rade sa prostitucijom, trgovinom ljudima i sl. Istraživanje finansijskih transakcija kriminalcima sprovodi se kroz finansijske istrage, bez nje u celosti nije moguće da se razjasni jedan kriminalni slučaj po principu „case studies,“, ali nije moguće ni otkriti i obezbediti kriminalne prihode kako bi se izvršila konfiskacija. Ako se kriminalcima sudi samo za prvostepeni kriminal, a novac i imovina koju su stekli im ostane, onda su oni uspeli u svom „kriminalnom biznisu, iz zatvora će izaći za nekoliko godina, ali bogatstvo će im ostati.

Početak inkriminacije krivičnog dela odnosilo se samo na kriminalne prihode nelegalnom trgovinom drogom. Kriminalci zarađuju velike sume novca i taj novac na najrazličitije načine uspevaju da infiltriraju u legalnu ekonomiju i legalni finansijski sistem. To su koreni kriminalne pojave drogom kada su trgovci drogom prikazivali više prometa od stvarno ostvarenog u cilju plasiranja ovog novca na bankovnim računima njihovih firmi koji su služili kao paravan nelegalnom biznisu. Ovo su začeci pranja novca u Sjedinjenim Američkim državama, kada je kroz promet perionica veša prikazivan novac koji su kriminalci dobili nelegalnom trgovinom droge, alkohola, prostitucijom.

Profiti koji proizlaze iz nelegalnih delatnosti na svetskom nivou su stotinu milijardi evra, dolara... to je novac koji potiče od teških krivičnih dela koja uništavaju ljudske živote, sudbine, (trgovina drogom, ljudima, oružjem, prevarare falsifikati, poreske utaje...) ovi profiti iz godine u godinu sve više rastu, a novcem se kupuje sve više uticaja u društvu.





Slike br. 6, 7 i 8 Prostitucije i trgovine ljudima Slika br. 5 Trgovine drogom

Veliki transgranični kriminal je specifičan odgovor na globalizaciju iz perspektive organizovanog kriminala. On mnogo uspješnije mobilise i integriše kriminalne infrastrukture širom sveta. Tako se stvara moćna globalna kriminalna mreža koja podržava razvoj i štiti internacionalna kriminalna tržišta, preko kojih plasira sve „proizvode“, organizovanog kriminala iz najudaljenijih u najrazvijenije delove sveta. Utvrđeni prioriteti predstavljaju najvažnije aspekte organizovanog kriminala. Iz tog razloga raspoloživi kapaciteti, prvenstveno se stavljaju u funkciju podrške tim prioritetima.<sup>10</sup> To su raspoloživi kapaciteti nadležnih institucija u nacionalnom okviru, i ove kapacitete treba iskoristiti i u pomoći i podršci kriminalnih slučajeva koji imaju transnacionalni karakter u cilju obezbeđenja dokaza o prvostepenom kriminalu i sprovođenja finansijske istrage i otkrivanja mesta gde je „skriveni novac„

White collar crime, ili criminal „belih okovratnika“, je criminal preko koga izvršioци stiču velike sume kriminalnog novca, a iskorišćavanjem svoje moći i pozicije ovaj novac završava na „bezbednim“, lokacijama u stranim državama koje nazivamo „bankarskim rajem„. Oni spadaju u sloj kriminalaca koji iskorišćavaju svoju moć i funkciju, najčešće u izvršnim organima vlasti gde zloupotrebljavaju svoja diskreciona ovlašćenja u cilju ličnog bogaćenja. O ovim kriminalcima Frojd ima svoju anegdotu „Možeš me sve pitati, ali me ne pitaj kako sam stekao prvi milin dolara„. U njoj ima dosta istine i to se potvrđuje i u današnje vreme kada govorimo da su to „uspešni ljudi, ili „novopečeni bogataši“, koji su politikom došli na određenu funkciju koja im omogućava da vrše prevare, falsifikate, pronevere, zloupotrebu službene dužnosti, a sve u cilju ličnog bogaćenja. Oni su svesni da kada se njihova politička opcija makne sa vlasti, da će protiv njih biti vođeni postupci o nezakonitom bogaćenju, i to je osnov da „sklone novac“, na bezedno mesto i time sebi osiguraju budući lagodan život.

Pranje novca je postalo arena u kojoj „globalna odgovornost“, dobija na značaju, a pritisak međunarodne zajednice je sve više usmerena ka zaštiti finansijskog sistema i legalnoj ekonomiji, ali se sve više razvija i svest da kriminalcima ne treba dopustiti uživanje u kriminalnim plodovima.<sup>11</sup> Svetu je jasno da ovaj problem nije nacionalni, već globalni problem kome se najpre treba suprotstaviti inkriminisanjem svih kriminalnih delatnosti ove kriminalne pojave, a onda raditi na razvijanje strategije i iznalaženju optimalnih načina, metoda i sredstava za suprotstavljanje ovom problemu.

<sup>10</sup> Vuković M, Strategija suprotstavljanja organizovanom kriminalu, Teški oblici kriminala – XVI seminar prava, Budva, 2004, str. 94.

<sup>11</sup> Рајкел Ф., Транснационален криминал и правда, Дата Понс, Скопје, 2009, стр 11.



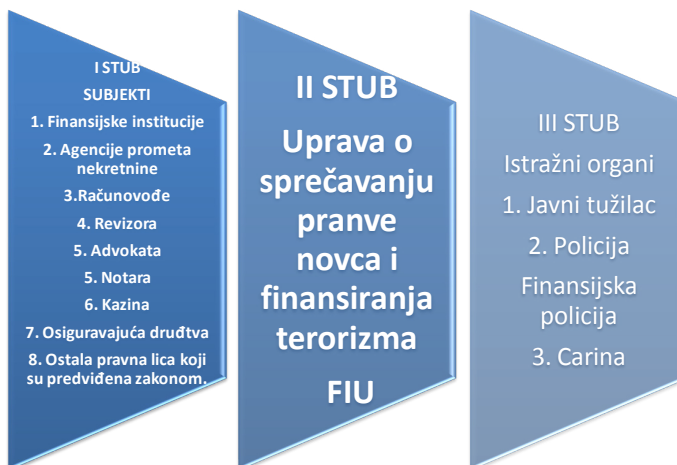
Slika br. 9, 10 i 11 – Kriminal sa elementima zloupotrebe službene dužnosti

## Sistem nadležnih institucija za suzbijanje pranja novca

Međuinstitucionalnu saradnju, kao ključni faktor u vođenju sveobuhvatne istrage, treba analizirati sa nekoliko aspekata, pre svega, to je sistem prevencije u koji su uključeni svi subjekti, finansijsko obaveštajne službe i organi progona ili istražni organi. Zatim dolazi sistem istraživanja kriminala i obezbeđivanje dokaza koji su u nadležnosti istražnih organa, gde se sve više ističe uloga javnog tužioca.

Prvi aspekt analize nadležnosti i rada institucija u sistemu suprotstavljanja pranju novca je koordinacija, saradnja, razmena informacija i podataka između prvog stuba - subjekta, drugog stuba - finansijskog obaveštavanja i trećeg stuba - istražnih organa.

### SISTEM SPREČAVANJA PRANJE NOVCA



Slika br. 12 – Sistem suzbijanja pranja novca

Međuinstitucionalna saradnja, kao ključni faktor u istraživanju pranja novca je ceo sistem planiranih i koordinisanih mera i radnji od strane nekoliko državnih agencija i institucija čija je nadležnost suprotstavljanje pranju novca i finansiranju terorizma kao entiteta koji imaju zakonsku obavezu da prate i izveštavaju o sumnjivim finansijskim transakcijama i da sarađuju na osnovu dostavljanja podataka i informacija od specijalizovane finansijske obaveštajne službe, kao i saradnja ovih institucija sa organima krivičnog gonjenja.

Istraživanje pranja novca kao složenog problema u koji je uključeno više institucija različitog karaktera poslovanja, analiziraćemo kroz dva aspekta.

Prvi je aspect saradnje predviđen strategijom suzbijanja pranja novca gde su uključene institucije koje su svrstane u tri stuba:

1. Subjekti
2. Uprava o suzbijanju pranja novca i finansiranje terorizma (Financial Intelligence Unit – FIU)
3. Organi progona - istražni organi.

Prvi stub su subjekti predviđeni Zakonom o suprotstavljanju pranju novca, drugih prihoda od krivičnih dela i finansiranja terorizma<sup>12</sup>:

1. Finansijske institucije i službena i odgovorna lica u njima, uključujući i:
  - predstavništva, podružnice, filijale i delove stranih finansijskih institucija koji u saglasnosti sa propisima vrše delatnosti u nacionalnoj državi;
  - Finansijske institucije i službena i odgovorna lica u njima, uključujući i: predstavništva, podružnice, filijale i delove finansijskih institucija sa sedištem u nacionalnoj državi, a koja vrše delatnost u stranoj državi;
2. Pravna i fizička lica koja vrše neka od sledeće delatnosti:
  - delatnost povezanu sa prometom nekretnina;
  - revizija i računovodstvo;
  - notarske, advokatske i druge pravne usluge koja se odnose na: kupoprodaju nekretnina i -ili firmi, trgovinu i upravljanje novca i hartija od vrednosti, otvaranje i dostupnost bankovnih računa, sefova i drugih računa, osnivanje i učešće u upravljanju ili poslovanju pravnih lica, zastupanje klijenata u finansijskim transakcijama i prometu nekretnina;
  - delatnost prometa akciznom robom i
  - druge slične aktivnosti kojima se stiče imovina;
3. Društva za priređivanje igre na sreću u igračnici (kazina),
4. Davaoci usluga pravnim licima i
5. Udruženje građana

Ovi subjekti su zakonom obavezni da preduzimaju mere i aktivnosti u vezi sa otkrivanjem i suprotstavljanjem pranju novca i finansiranju terorizma kao što su: analiza klijenta, identifikacija klijenta i zadnjeg korisnika, identifikacija opomoćnika, jednostavna i pojačana analiza klijenata, odbijanje izvršavanja ili zadržavanja transakcije u slučaju postojanja osnovane sumnje o nelegalnom poreklu novca. Centralno mesto zauzima aktivnost finansijskog sistema u borbi za suzbijanje pranje novca iz sledećih razloga<sup>13</sup>:

- da se zaduže i nebankarske institucije, pored banaka, da identifikuju klijente, analiziraju finansijsku, platnu i računovodstvenu dokumentaciju, koji odaju sumnju na pranje novca;

12 Сл. весник на РМ бр. 70/01, 46/04 и 04/08.

13 Янев Р, Противудействие на изпирането на пари, София, 2011, стр. 27.

- da se ne vode anonimni računi ili nosioci računa da koriste fiktivna imena;
- saradnja sa policijskim organima pri postojanju osnovane sumnje;
- obratiti više pažnje složenim i neuobičajeno krupnim ugovorima plaćanja;
- analiza finansijskih transakcija prema stranim državama;
- edukacija svih zaposlenih koji rade sa uplatama i isplatama u svim subjektima.

Drugi stub je agencija finansijskog obaveštavanja gde su upućene sve informacije i podaci o sumnjivim ili zadržanim transakcijama, koja su podložna analizi, selekciji i vođenju finansijske istrage o svim sumnjivim transakcijama osomnjičenih pravnih i fizičkih lica.

Agencija finansijskog obaveštavanja ima sledeće nadležnosti:

- sakuplja, obrađuje, analizira, čuva i dostavlja podatke o subjektu na osnovu zakona;
- pribavlja finansijske, administrativne i druge podatke i informacije neophodne za vršenje svojih nadležnosti;
- piše i podnosi izveštaj sa mišljenjem do nadležnih organa u slučaju postojanja osnovane sumnje o pranju novca;
- daje pismeni nalog subjektu koji je privremeno zadržao transakciju;
- podnosi zahtev o podnošenju predloga o opredeljivanju privremenih mera javnom tužiocu;
- podnosi zahtev o prekršajnom postupku;
- saraduje sa svim subjektima, istražnim organima i inspekcijskim službama;
- kontroliše rad subjekata;
- utvrđuje lisu indikatora.

Treći stub - istražni organi (javni tužilac, policija, finansijska policija i carina). U slučajevima postojanje osnovane sumnje o pranju novca nadležni su svi istražni organi koji koordinisanom saradnjom sprovode zakonite mere o obezbeđivanju dokaza u procesu paralelne istrage. To su istrage gde se istovremeno radi na obezbeđivanju dokaza o izvršenom krivičnom delu čiji je rezultat ostvarena nezakonita imovinska dobit i identifikacija izvršioca tih dela – kriminalistička istraga i traganje za novcem i imovinom primenom metoda finansijske istrage.

U procesu istrage, a u cilju rasvetljavanja slučaja, istražni organi koriste i „usluge,, inspekcijskih službi, najčešće je to je poreska inspekcija, jer se kao osnovni dokaz koristi poreska prijava ili poreski bilans i kontrola finansijske dokumentacije posebno kod pravnih lica koji su korisnici povratka DDV – a.

## **Međunarodna saradnja**

Međunarodna saradnja se sprovodi putem Nacionalnih biroa INTEROL – a, čija je funkcija saradnja i koordinacija u procesu istraživanja kriminala sa međunarodnim elementima.

U okviru Generalnog sekretarijata nalazi se grupa koja obrađuje podatke o vezi pranje novca, takozvana FOPAC. Ona ima sledeće obaveze:

1. Izgrađivanje i nadgrađivanje Programske enciklopedije o finansijskom zaplenjivanju;
2. Ostvarivanje kontakata sa internacionalnim organizacijama u vezi pranja novca;
3. Koordinacija međunarodnih sastanaka law enforcement službi u cilju sprečavanja novih trendova i tehnika o pranju novca i saradnja među zemljama;

4. Primanje i analiza izveštaja o istragama u cilju identifikacije mogućih osumnjičenih lica i pomoći u istragama.

Egmont grupa je međunarodna mreža nacionalnih biroa specijalizovanih za borbu protiv pranja nezakonitih sredstava. Trajno unapređuje i podržava saradnju nacionalnih ureda, podstiče međusobnu razmenu informacija i iskustava o mogućim slučajevima pranja novca. U njenom je sastavu oko 101 nacionalnih finansijskih obaveštajnih jedinica koji se bave spečavanjem i otkrivanjem pranja novca. Svi nacionalni biroi traže podatke iz bilo koje FIU u svetu preko unificiranog STR preko Egmonta.

## Zaključak

Međuinstitucionalna saradnja u suzbijanju pranja novca ima represivni i preventivni karakter. Prevencija je složeni sistem mera i aktivnosti koja preuzimaju subjekti, ali uspeh njihovog rada najčešće je vezan za korupciju službenih lica u samim subjektima i njihova povezanost sa „bogatim klijentima„. Organi progona imaju najvažniji zadatak u celom sistemu jer je obezbeđivanje relevantnih dokaza uslov za vođenje krivičnog postupka, a uslov za konfiskaciju je pravosnažna sudska presuda. Ceo uspeh zavisi iz kvaliteta dokaza, to je jedan od razloga za uvođenje specijalnih istražnih mera koja se primenjuju u slučaju nemogućnosti obezbeđenja dokaza.

Uspeh celog sistema je ljudski faktor, njihova educiranost, stručnost, profesionalnost, ali i sposobnost timskog rada, komunikacije i razmene informacija. Ovo su bitni elementi na kojima treba još raditi imajući u vidu mali broj slučajeva pranja novca, a veliki broj slučajeva organizovanog kriminala. Zaključak je da u ovoj situaciji nema primene finansijskih istraga i traganje za novcem koja su stečena bilo kojim vidom kriminala.

## Literatura

1. Арнаудовски Љ, „Методолошки проблеми на статистичкото евидентирање и следење на економскиот криминалитет, МРКПК, бр. 2-3, 2008, Скопје,
2. Бановић Б., Обезбеђење доказа у криминалистичкој обради кривичних дела привредног криминалитета, Полицијска академија, Београд, 2002,
3. Bošković G. i Marinković D. , Metodi finansijske istrage u suzbijanju organizovanog kriminala, NBP, br. 2, Beograd, 2010,
4. Vuković M, Strategija suprotstavljanja organizovanom kriminalu, Teški oblici kriminala – XVI seminar prava, Budva, 2004,
5. Камбовски В. , Казнено право, посебен дел, Скопје, 2003,
6. Рајкел Ф. , Транснационален криминал и правда, Дата Понс, Скопје, 2009,
7. Янев Р, Противудействие на изпирането на пари, София, 2011,
8. Тасева С. , Перење пари, Дата Понс Скопје, 2003.

## INTER-INSTITUTIONAL COOPERATION AND CONTROL IN THE PROCESS OF PREVENTION OF MONEY LAUNDERING

**Abstract:** Money Laundering is a national and international security and criminal issues of whom have given more attention in the system of national control and direct cooperation between the competent institution (law enforcement institution) and indirectly relevant institution and authorities – inspection services. The process of investigation of this crime includes measures and activities in detecting and providing the crimes that is made criminal profits, which are usually crimes in the area of organized crime (drug trafficking, people trafficking, prostitution, fraud, tax evasion, computer crime, etc.). Providing evidence of previous crimes is a requirement in the procedure of monitoring the track of money and its infiltration into the legal financial system and its transfer and integration. Suppression of money laundering is a complex process which includes measures and activities taken by law enforcement institutions.

The effectiveness of the functioning of the system to prevent money laundering is in direct correlation with the legislation, cooperation and coordination and information exchange between institutions. The process of preventing this type of crime includes two levels or two phases, the first one is criminal investigation, which includes providing evidence of crime and the second phase is a financial investigation which includes identification of criminal money and their freezing and confiscation. This crime is taking place not only in nation states, but he does not recognized borders. Essential is an international cooperation that takes place on the basis of international agreements, memorandum, protocols and etc. The process of law enforcement investigations are conducted with the help of special police organization INTERPOL and EUROPOL, and the process of financial investigations are carried out through cooperation between the specialized financial intelligence institution of every state and through EGMONT.

**Keywords:** inter institutional control, money laundering, criminal investigation, financial investigation, confiscation.





# MODELI MEĐUNARODNE POLICIJSKE SARADNJE<sup>1</sup>

*prof. dr Saša Mijalković*  
*Kriminalističko–policijska akademija, Beograd*  
*doc. dr Goran Bošković*  
*Kriminalističko–policijska akademija, Beograd*  
*doc. dr Darko Marinković*  
*Kriminalističko–policijska akademija, Beograd*

**Abstrakt:** Savremene kriminalne aktivnosti su transnacionalnog karaktera i realizuju se zloupotrebom svetskog sistema finansija, međunarodnih robnih i novčanih tokova, tehnoloških dostignuća, savremenih vidova komunikacija i transporta. Međunarodne kriminalne aktivnosti mogu da se spreče i suzbiju razvijanjem efikasnih modela međunarodne policijske saradnje. Efikasnost međunarodne saradnje uslovljena je prevazilaženjem nedostataka organizacionih i funkcionalnih komponenti nacionalnih policija i drugih subjekata bezbednosti. Zemlje Evropske unije su blagovremeno uvidele ove probleme i u dobroj meri ih prevazišle. Sledeći njihovu bezbednosnu praksu, jedan broj zemalja jugoistočne Evrope usvojio je Konvenciju o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi. U radu su pored opštih modela saradnje, zbog standarda u obimu i sadržaju ovakvih tekstova, posebno prikazani samo dometi i modeli međunarodne policijske saradnje koji su novina na polju bezbednosti jugoistočne Evrope.

**Ključne reči:** bezbednost, kriminalitet, međunarodna policijska saradnja, modeli međunarodne policijske saradnje.

## Uvod

Potreba za međunarodnom policijskom saradnjom u zaštiti bezbednosti građana, unutrašnje bezbednosti država i bezbednosti međunarodnih regiona<sup>2</sup>, veća je nego ikad. Države su još uvek osnovni subjekti međunarodnog javnog prava i međunarodnih odnosa, pa se samo na međudržavnom diplomatskom i političkom nivou može postići dogovor i saglasnost o jedinstvenoj i zajedničkoj viziji, politici, strategiji, planovima, ciljevima i zadacima suprotstavljanja međunarodnom kriminalu.<sup>3</sup>

Tle Evrope je veoma pogodno za razvoj međunarodnog kriminala, do čije je ekspanzije došlo početkom osamdesetih godina prošloga veka. Njena geografska pozicioniranost na kraju evroazijskog kontinenta čini je raskrslom za sve vrste legalnog i ilegalnog prometa između Azije, Afrike i Amerike. Pored toga, Evropa je veliki konzument mnogih predmeta ilegalne proizvodnje, nabavljanja i trgovine. Zatim, ona je kolevka demokratije, a razvoj sloboda i prava doprinosi i razvoju pojedinih vidova kriminala. Postojanje socijalnih problema, izražena multietičnost, multikulturalizam, ali i

1 Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta pod nazivom Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija. Projekat finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (br. 179045), a realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2011–2014). Rukovodilac projekta je prof. dr Saša Mijalković.

2 Određenje nacionalne bezbednosti kao unutrašnje i spoljne, i nadležnosti policije za unutrašnju, a vojske za spoljnu bezbednost proističe iz tradicionalnog shvatanja pojma i komponenti nacionalne bezbednosti. Ovakva podela danas je zastupljena isključivo iz teorijskih i pedagoških razloga. Zaštita i unapređenje integralne (jedinstvene i nedeljive) nacionalne bezbednosti u nadležnosti je tzv. konvencionalnih, nekonvencionalnih i suplementarnih subjekata bezbednosti, pri čemu je policija samo jedan od pronađenih subjekata.

3 Potrebe i načini uspostavljanja policijske saradnje najsveobuhvatnije su predstavljeni u monografiji: Nikač, Ž.: Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta: Interpol i Evropol, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2003.

drugi (pre svega kriminogeni) faktori, uz razvoj saobraćaja i turizma, doveli su do internacionalizacije kriminala.<sup>4</sup> Na to je posebno „osetljiva“ georegija jugoistočne Evrope u kojoj je većina država doživela promenu društveno–ekonomske formacije, strukturno osiromašenje, a neke od njih i oružane konflikte.

Valja pomenuti još jednu „taktičku prednost“ organizovanog kriminala nad policijskom funkcijom. Reč je o rezultanti dva faktora, od kojih je jedan formalne, a drugi neformalne prirode. Naime, delovanje subjekata nacionalnog sistema bezbednosti jedne zemlje ograničeno je njenom teritorijalnom nadležnošću, ali i suverenitetom drugih država.<sup>5</sup> Istovremeno, državna granica ne predstavlja naročitu barijeru internacionalizaciji zločina. S druge strane, međunarodna saradnja kriminalnih struktura često je „efikasnija“ nego saradnja subjekata različitih nacionalnih sistema bezbednosti: dok između subjekata bezbednosti nekih zemalja, iz političkih ili drugih razloga, postoji ograničena kooperacija, kriminalne organizacije su povezane zajedničkim interesima i imaju daleko „kvalitetniju koordinaciju aktivnosti“ vođenu „timskim odlučivanjem i delovanjem“.

I Republika Srbija je, kao integralni deo (jugoistočne) Evrope, zbog svog geografskog položaja i međunarodnih saobraćajnica koje spajaju južnu i centralnu Evropu, jugoistočnu Evropu i Evrozajuzju sa zapadnom Evropom, oduvek bila važna međunarodno tržište organizovanog kriminala. Nestabilnost i loši bezbednosni uslovi u poslednjoj deceniji XX veka izraženi, pre svega, u političkoj, normativnoj, ekonomskoj, socijalnoj i moralnoj krizi društva, doprineli su da Srbija postane veoma značajan faktor globalne mreže organizovanog kriminala.

Zbog toga naša zemlja učestvuje u određenim oblicima međunarodne policijske saradnje od kojih su, svakako, najznačajnija angažovanja u okviru *Međunarodne organizacije kriminalističke policije* – Interpola<sup>6</sup> i *Regionalnog centra za borbu protiv organizovanog kriminala* – SECI centra.<sup>7</sup> Osim toga, naša zemlja je potpisala i ratifikovala *Konvenciju o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi*<sup>8</sup> čime je stvoren prostor za primenu novih modela policijske saradnje kojima se, između ostalog, „zadire“ u tradicionalni suverenitet drugih zemalja. Time je i formalno iskazana i potvrđena želja ugovornih strana da, stupanjem u bezbednosno partnerstvo i jačanjem i unapređenjem policijske saradnje, ispune zajedničke bezbednosne interese. Pre svega, reč je o efikasnijem suprotstavljanju međunarodnom kriminalu i prekograničnim pretnjama po javni red i bezbednost u sferama prevencije, otkrivanja i policijskih istraga krivičnih dela. Konvencijom se predviđaju određeni instituti, mere, poslovi, aktivnosti, subjekti i pravila međunarodne policijske saradnje koji u potpunosti uvažavaju nacionalna zakonodavstva zemalja potpisnica, osim ukoliko nije drugačije predviđeno ovom Konvencijom ili bilateralnim sporazumima zemalja potpisnica.

Ovakva rešenja u dobroj meri operacionalizuju mnoge načelne preporuke iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.<sup>9</sup> Pre nego što ukažemo na neke od pomenutih modela saradnje, učinimo kraći osvrt na pojam i modele međunarodne policijske saradnje.

4 Opširnije, u: Bossard, A.: *Police Cooperation in Europe*, *International Criminal Police Review*, broj 343, Paris, 1980, str. 282–289 (preveo: Modly, D.: *Izbor*, broj 3, RSUP SR Hrvatske, 1981, str 275).

5 Opširnije, u: Simeunović, D. *Novi svetski poredak i nacionalna država*, Ferko, Beograd, 1995.

6 Naša zemlja učestvuje u radu ove organizacije maltene od njenog osnivanja. Na zasedanju Generalne skupštine Interpola u Arubi 1993. godine isključena je iz rada Organizacije pod izgovorom da se Savezna Republika Jugoslavija ne može smatrati pravnim naslednikom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Na zasedanju u Budimpešti 2001. godine, SRJ je vraćeno članstvo u Organizaciji. Vidi, u: Barnett, M., and Coleman, L.: “Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations.” *International Studies Quarterly* 49, 2005, pp. 593–619.

7 Formiran je na osnovu Sporazuma o saradnji u sprečavanju i borbi protiv prekograničnog kriminala. Naša zemlja je ratifikovala ovaj sporazum 20. juna 2003. godine. Vidi zvanični sajt SECI centra: [www.secicenter.org](http://www.secicenter.org).

8 Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori, broj 70/2007.

9 Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, broj 6/2001.

## Modeli međunarodne policijske saradnje

Međunarodna policijska saradnja može da se ostvaruje u okviru međunarodnih organizacija<sup>10</sup> ili nezavisno od njih, odnosno na bilateralnom ili na multilateralnom nivou. Saradnja na bilateralnom nivou ostvaruje se na osnovu formalne inicijative, zahteva i potpisanog sporazuma o saradnji, kroz standardizovanu proceduru (*formalna saradnja*), ređe na osnovu usmenih sporazuma državnih zvaničnika i bez standardizovane procedure (*neformalna saradnja*), preko zajedničkih koordinacionih mehanizama (*posredna saradnja*) ili direktnim, neposrednim kontaktima pripadnika policije (*neposredna saradnja*). Na multilateralnom nivou saraduju najmanje tri države, u okviru ili van regionalnih ili univerzalnih međunarodnih organizacija.

Policijska saradnja može da se ostvaruje u pogledu suprotstavljanja kriminalu koji ima međunarodne dimenzije, zločina koji ne prelaze okvire državnih granica, ali i bezbednosnih pretnji koje ne moraju da imaju karakter zločina.

Da bi kriminal imao međunarodni karakter, neophodni su *prelazak državne granice* od pojedinca (kriminalaca ili žrtava), stvari (oružje, droga, falsifikovan novac) ili kriminalne namere (kompiuterska prevara kod koje je učinilac dao nalog u jednoj državi da se izvrši novčana transakcija u drugoj) i *međunarodno priznanje da je reč o zločinu* (isti događaj će se u dve države smatrati krivičnim delom ukoliko su obe prihvatile norme međunarodne konvencije, ako je takav slučaj predviđen u ugovoru o ekstradiciji i ako iz drugih odredaba postoji saglasnost odredaba nacionalnog zakonodavstva).<sup>11</sup>

Međunarodnim pravom precizirani su uslovi pod kojima zločin poprima transnacionalni karakter. Naime, krivično delo je transnacionalne prirode ukoliko je učinjeno u više od jedne države; u jednoj državi, ali osnovna priprema, planiranje, pravac i kontrola odvijaju se u drugoj državi; u jednoj državi, ali uključuje organizovanu grupu kriminalaca koja operiše u više od jedne države, ili u jednoj državi, ali ima suštinske posledice u drugoj državi.<sup>12</sup>

Takođe, policija može da zahteva pomoć policije drugih zemalja i kada nije u mogućnosti da samostalno, sopstvenim snagama reši izvesne bezbednosne probleme na teritoriji svoje države.

Najzad, saradnja nacionalnih policija uopšte ne mora da bude inicirana potrebama suprotstavljanja kriminalu. Naprotiv, može da se ostvaruje na polju rešavanja drugih bezbednosnih problema, poput otklanjanja posledica prirodnih katastrofa, tehničko-tehnoloških akcidenata, epidemija i slično.

Znači, međunarodna policijska saradnja je institucionalizovana, pravno definisana i uređena, posredna ili neposredna, formalna ili neformalna saradnja pripadnika nacionalnih policija, koja se odvija u okviru ili van međunarodnih organizacija, s ciljem da se pravovremenim kontaktima i akcijama uspešno spreče ili suzbiju pojave ugrožavanja bezbednosti i zaštite, pomognu i podrže žrtve ugrožavajućih pojava.<sup>13</sup>

Iako se saradnja između država na polju unutrašnje bezbednosti javljala i ranije, prvi institucionalizovani oblici međunarodne policijske saradnje pojavili su se tek

<sup>10</sup> Međunarodne organizacije predstavljaju višestranim ugovorima osnovane trajne oblike institucionalizovanog opštenja tri ili više država, s posebnim statusom ili stalnim organima, u okviru koje se, na način predviđen statutima i drugim osnovnim dokumentima organizacija, odvijaju procesi multilateralnog pregovaranja i zajedničkog odlučivanja država članica u odgovarajućim oblastima saradnje. Račić, O.; Dimitrijević, V.: Međunarodne organizacije, Savremena administracija, Beograd, 1980, str. 17.

<sup>11</sup> Ignjatović, Đ.: Organizovani kriminalitet, Policijska akademija, Beograd, 1998, str. 166–167; o pojmu međunarodnog zločina opširnije, u – El Zein, S.: What is International Crime?, Interpol – 75 years of International Police Co-operation, Interpol–Kensington Publications, Lion, 1998, pp. 27–30.

<sup>12</sup> Član 3 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala.

<sup>13</sup> Mijalković, S.: Osvrt na oblike i pravce razvoja međunarodne policijske saradnje, Bezbednost, broj 2, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 2003, str. 189–190.

početkom prošlog veka.<sup>14</sup> Druga polovina XX veka odlikuje se *internacionalizacijom policijske funkcije* u okviru Organizacije Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske zajednice. Reč je o „procesu širenja policijskih sistema (policijskih organizacija i političkih i birokratskih pokretačkih sporazuma) van nacionalnih granica, kao posledica promena u metodologiji rada ili promena političkih formacija, kroz prikupljanje i razmenu informacija; materijalnu i pomoć u ljudstvu; standardizaciju i koordinaciju aktivnosti; formiranje zajedničkih organa za kontrolu prelaženja granica; formiranje zajedničkih pograničnih organizacija; davanje policijskih ovlašćenja nekim inostranim organima; formiranje nadnacionalnih organizacija; nadnacionalnu kontrolu policije i slične poslove i aktivnosti.“<sup>15</sup>

Policijska funkcija se internacionalizuje kroz<sup>16</sup>:

- *model saradnje* koji obuhvata sve oblike policijske saradnje (prikupljanje i razmenu informacija, koordinaciju aktivnosti, materijalnu pomoć i pomoć u ljudstvu) koji ne ugrožavaju postojeće policijske sisteme i suverenitet država;
- *model horizontalne integracije*, odnosno davanje nadležnosti i ovlašćenja policiji da „operiše“ na teritoriji druge države ili dobijanje nadležnosti jedne zemlje ili njenog tela nad policijom neke druge države. Pravo vršenja potraga ili kontrole i nadzora prelaska granica koje se crpi iz Sengenskog sporazuma mogu se smatrati oblicima horizontalne integracije. Iako u ovim slučajevima dolazi do deoba nadležnosti, državni suverenitet nije ni malo izgubio na važnosti u odnosu na njegov značaj u kategoriji saradnje i
- *model vertikalne integracije*, odnosno davanje policiji ovlašćenja višeg ranga od onog koje ima na nacionalnom nivou ili uspostavljanje jedne policijske organizacije koja deluje u nadležnosti nekog višeg organa u odnosu na organe nacionalnih država. Do ovakvog oblika saradnje došlo bi formiranjem policijske organizacije koja može da deluje na celokupnoj teritoriji određenog međunarodnog regiona, uz postojanje jednog centralnog nadležnog tela, odnosno centralne političke sile. Vertikalna integracija zaživela bi u slučaju davanja nadnacionalnim institucijama Evropske unije direktne nadležnosti nad Evropom, što se najverovatnije neće dogoditi u skorijoj budućnosti.

Okvir međunarodne policijske saradnje može da se uspostavi na tri međusobno prožimajuća i neisključiva nivoa, i to na<sup>17</sup>:

- *makro nivou*, tj. međudržavnom nivou u kome se donose važne odluke poput odluka o ustavnim i međunarodnim zakonskim sporazumima, procedurama o ekstradiciji, politici prema azilantima i usaglašavanju nacionalnih zakona;
- *mezo nivou*, koji podrazumeva odlučivanje o strukturalnim i proceduralnim okvirima operativnog policijskog delovanja, odnosno stvaranje novih struktura kooperativnog policijskog delovanja, razvoj transnacionalnih sistema komunikacija i negovanje neposrednih kontakata između policajaca u različitim zemljama u vidu razmene oficira za veze i

<sup>14</sup> Raspadom Austrougarske monarhije 1919. godine ispostavilo se da je policijska prefektura Beča ostala u posedu kriminalističke dokumentacije za koju je bilo zainteresovano više postojećih i novostvorenih država Evrope. Razmena informacija između policije Austrije s jedne i policija Mađarske, Jugoslavije, Italije, Čehoslovačke, Rumunije i Poljske s druge strane, intezivirana je u tolikoj meri da je Beč ubrzo postao prvi internacionalni policijski centar, što je rezultiralo osnivanjem Međunarodne komisije kriminalističke policije. Opširnije, u – Milošević, M.: Ured evropske policije – Europol, Bezbednost, broj 3/2000, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 2000, str. 362.

<sup>15</sup> Santiago, M.: Europol and Police Cooperation in Europe, Criminology Studies, The Edwin Mellen Press, Lewiston, Queenston, Lampeter, 2000, p. 9.

<sup>16</sup> Isto, str. 9–10.

<sup>17</sup> Isto, str. 7–9.

- *mikro nivou*, na kojem se sprovode istrage specifičnih krivičnih dela i prevencija i kontrola posebnih oblika kriminala.

Očigledna je povezanost navedenih nivoa policijske saradnje. Za mikro nivo se može reći da obuhvata „mozaik“ formalnih i neformalnih policijskih mreža koje postoje širom Evrope. Saradnja na mikro nivou zavisi od efektivnih sporazuma uspostavljenih na mezo nivou. Najzad, strukture i procesi na mezo nivou često su direktan rezultat međudržavnih političkih inicijativa na makro nivou.

Dalje, mogu se razlikovati *međupolicijski* i *međudržavni (međuvladini)* oblici policijske saradnje. Kriterijum ovakvog određenja je model razmene obaveštajnih informacija i podataka taktičkog i strateškog značaja. Taktički obaveštajni podaci direktno doprinose uspehu u izvršenju nekog zadatka neposredne primene zakona. Strateška obaveštajna funkcija je potpora strateškom bezbednosnom menadžmentu, odnosno donošenju strateških odluka, strateškom planiranju i realizaciji ciljeva. Tri su modela razmene obaveštajnih informacija<sup>18</sup>:

- *centralizovani državni model*, u okviru kojeg jedno nacionalno telo kontroliše komunikacije i razmenu informacija sa ostalim akterima međunarodne saradnje;
- *decentralizovani državni model*, gde je komunikacija sa službama drugih zemalja dozvoljena na svim nivoima, a protok informacija oslobođen bilo kakvih regulativa, izuzev kada je reč o pojedinačnom postupanju policajaca i
- *mešoviti – kvalifikovani (de)centralizovani model*, u kome je komunikacija sa stranim službama pod kontrolom jednog centralnog tela, ali je nezavisna i slobodna komunikacija dozvoljena u posebnim okolnostma.

Strateški pristup obaveštajnim podacima zahteva komunikaciju i razmenu informacija posredstvom jednog centralnog tela. S druge strane, čisto taktički ili istražni pristup zahtevaće mogućnost slobodnog i nezavisnog uspostavljanja veza sa svim ostalim policijskim organima. Znači, strateška funkcija obaveštajnih podataka zahteva centralizovani model razmene informacija, dok taktički pristup zahteva decentralizovani model. U većini evropskih država policijsko delovanje podrazumeva kombinovanje ova dva modela. Najvažniji međupolicijski oblici saradnje u Evropi su Interpol, Mreža oficira za vezu u oblasti trgovine drogom (DLO), neformalni bilateralni kontakti i drugi oblici saradnje. Formalni bilateralni sporazumi i Šengenski sporazum reprezentanti su međudržavne (međuvladine) policijske saradnje.<sup>19</sup>

## **Modeli međunarodne policijske saradnje predviđeni Konvencijom o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi**

*Konvencija o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi* predviđa se niz oblika, mera i institucija međunarodne policijske saradnje.<sup>20</sup> Radi lakšeg i sveobuhvatnijeg sagledavanja novih dometa policijske saradnje u jugoistočnoj Evropi, sve oblike, mere i procedure saradnje grupisali smo u pet grupa, kao opšte mere međunarodne policijske saradnje, mere međunarodne saradnje na polju preventivnog kriminalističko-obaveštajnog rada, policijske mere koje mogu da se preduzimaju na teritoriji druge zemlje, formiranje i delovanje zajedničkih – međunarodnih tela i pitanja ograničenja policijske saradnje, odgovornosti i nadzora nad sprovođenjem Konvencije.

18 Isto, str. 4–9.

19 Vidi opširnije, u: Habermeld, M.; McDonald, W.: *International cooperation in policing*. In P. Reichel (Ed.), *Handbook of transnational crime and justice*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.

20 Konvenciju su potpisali 5. maja 2006. godine u Beču predstavnici Republike Albanije, Bosne i Hercegovine, Republike Makedonije, Republike Moldavije, Rumunije i Državne zajednice Srbija i Crna Gora čiji je Republika Srbija pravni sledbenik.



*Konvencijom o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi* (član 3) predviđaju se tzv. **opšte mere saradnje** organa za sprovođenje zakona ugovornih strana. Reč je o dve grupe mera koje se preduzimaju s ciljem:

- *unapređenja razmene informacija i strukture komunikacija* (informisanje o činjenicama slučaja, ponašanju osumnjičenih i vezama između njih, uz uvažavanje principa poverljivosti podataka o licima; blagovremeno informisanje o predstojećim događajima i incidentima od značaja za bezbednost; razmena značajnih obaveštajnih informacija i podataka, osim podataka u vezi sa licima, s ciljem olakšavanja operativnog planiranja sopstvenih rutinskih aktivnosti i specijalnih operacija; pripremanje i redovno ažuriranje zajedničkih baza podataka, održavanje radio-komunikacije i uvođenje jedinstvene radio opreme i frekvencije u svim evropskim zemljama, uz planiranje finansija za poboljšanje telekomunikacija, naročito radio-komunikacija duž granica) i
- *unapređenja saradnje tokom operacija i istraga u cilju prevencije, otkrivanja, istrage i suprotstavljanja bezbednosnim pretnjama* (koordinirano i plansko raspoređivanje snaga u susednim graničnim oblastima; planiranje i sprovođenje zajedničkih programa u oblasti prevencije kriminala; održavanje redovnih sastanaka i razgovora s ciljem planiranja, koordiniranja, kontrolisanja i unapređenja kvaliteta saradnje i razmene podataka; omogućavanje uzajamnih poseta radi obuke, studijskih poseta i pozivanje predstavnika drugih ugovornih strana da učestvuju u specijalnim operacijama kao posmatrači).

Osim toga, ugovorne strane saraduju i *po zahtevu nadležnih državnih organa* (član 4). S tim ciljem, predviđa se da ugovorne strane u dogledno vreme osnuju ili imenuju *nacionalne centralne jedinice*. Dotle će se koristiti postojeće bezbednosne strukture u zemljama. Ugovorne strane mogu da zaključe i bilateralne sporazume koji predviđaju postavljenje, na određeni ili neodređeni period, *oficira za vezu* jedne ugovorne strane pri organima za sprovođenje zakona druge ugovorne strane (član 9). Cilj je da se produbi i ubrza saradnja na polju razmene informacija, ispunjavanja zahteva za uzajamnu policijsku pomoć u krivičnim pitanjima i kontroli granica. Oficiri za vezu pružaju informacije, savete i pomoć, i obavljaju svoje dužnosti u skladu sa instrukcijama koje im daje zemlja koja ih je rasporedila i zemlja u kojoj su raspoređeni. Nemaju ovlašćenja da preduzimaju nezavisne policijske akcije.

Organima za sprovođenje zakona ugovornih strana u čijoj je nadležnosti zaštita svedoka omogućeno je da neposredno *saraduju u okviru programa zaštite svedoka* (član 10). Saradnja podrazumeva razmenu informacija, logističku pomoć i preuzimanje lica koja treba štiti. Preuzima se u duhu nacionalnog zakonodavstva zemlje kojoj je zahtev upućen, uz uvažavanje sporazuma o uzajamnim pravima i obavezama za svaki pojedinačni slučaj. Uslov je da se svedok prethodno uključi u program zaštite svedoka zemlje koja upućuje zahtev.

Nadležni državni organi zemalja potpisnica mogu drugoj državi da upute *argumentovane zahteve za prikupljanje dokaza u slučaju neposredne opasnosti* (član 18). Dokazi podrazumevaju i lekarski pregled, kao i pretrage i zaplene, u meri u kojoj to omogućava nacionalno zakonodavstvo zamoljene zemlje. Da bi dobila rezultate preduzetih mera, zemlja koja je uputila zahtev uputiće i zvanično molbeno pismo nadležnog sudskog organa.

U toku istrage ili krivičnog postupka, kao i u vezi sa nestalim licima i neidentifikovanim telima, nadležne službe ugovornih strana pomažu jedne drugima tako što *razmenjuju i traže DNK profile i drugi identifikacioni materijal* u svojim bazama podataka, na način predviđen njihovim nacionalnim pravom (član 20). Rezultati se dostavljaju što je pre moguće.

Važan segment međunarodne saradnje je *saradnja organa za sprovođenje zakona ugovornih strana u oblasti osnovne i više obuke* (član 11). Konkretnije, saradnja se ostvaruje razmenom nastavnih programa za osnovnu i višu obuku; planiranjem zajedničkih seminara o osnovnoj i višoj obuci i prekograničnih vežbi; pozivanjem predstavnika organa za sprovođenje zakona druge zemlje da učestvuju u vežbama i specijalnim operacijama kao posmatrači, omogućavanjem uzajamnih poseta radi obuke i pohađanja viših kurseva obuke. Najzad, Konvencijom se predviđaju i tzv. *tehničke mere za unapređenje prekogranične saradnje* (član 24). Uvažavajući međunarodne sporazume i uzimajući u obzir lokalne okolnosti i tehničke mogućnosti, ugovorne strane uvode (posebno u graničnim područjima) telefonske, radio i teleks linije kao i druge direktne veze.

Ovom Konvencijom predviđa se niz ***preventivnih mera kriminalističko-obaveštajnog karaktera***. Tokom saradnje u prevenciji, otkrivanju i istragama krivičnih dela, naročito na polju organizovanog kriminala, službeni organi ugovornih strana *po zahtevu razmenjuju informacije* o: pojedincima umešanim u organizovani kriminal, vezama između osumnjičenih, strukturi kriminalnih organizacija i grupa i o tipičnim obrascima kriminalnog ponašanja; krivičnim delima u pripremi, u pokušaju ili izvršenim krivičnim delima, posebno o vremenu, mestu i tipu krivičnog dela, o žrtvama ili oštećenoj imovini, o posebnim okolnostima i o relevantnim zakonskim odredbama, ukoliko je to neophodno radi prevencije, otkrivanja i istrage krivičnih dela; metodima i novim oblicima prekograničnog kriminala; kriminološkim i drugim rezultatima istraživanja o kriminalu, detaljima o praksi vođenja istrage, radnim sredstvima i metodima koje imaju za cilj njihov dalji razvoj; obaveštajnim saznanjima, računajući i razmenu uzoraka predmeta ili imovine koja je oštećena tokom izvršenja krivičnih dela, ili je korišćena ili nameravana da bude korišćena da se izvrši krivično delo ili koja je posledica izvršenog zločina; zakonima na snazi koji se odnose na krivična dela koja su predmet ove Konvencije i o prihodima od krivičnih dela i imovini stečenoj putem izvršenja ili učestvovanja u izvršenju krivičnih dela (član 5).

U određenim slučajevima, organi za sprovođenje zakona ugovornih strana *pružaju jedni drugima informacije i bez upućenog zahteva* (član 6). Uslov je da postoje argumentovani i dokazani razlozi o neophodnosti takvih informacija u suprotstavljanju konkretnim pretnjama po javni red i/ili bezbednost, ili radi prevencije, otkrivanja i istrage krivičnih dela. Organi za sprovođenje zakona ugovornih strana *zajednički analiziraju bezbednosne pretnje* (član 7), nastojeći da imaju ujednačen nivo informacija o stopi kriminaliteta. Stoga je neophodno da se najmanje jednom godišnje rade zajedničke analize i da se periodično, odnosno kad god je to neophodno, razmenjuju izveštaji o stanju kriminaliteta.

Takođe, ugovorne strane *redovno razmenjuju obaveštajne podatke s ciljem suprotstavljanja ilegalnom prelaženju državnih granica i krijumčarenju ljudi* (član 8). Informacije koje se razmenjuju prvenstveno se odnose na migraciona kretanja, obim, strukturu i moguća odredišta, moguće migracione maršrute i prevozna sredstva koja se koriste radi ilegalnog prelaska granice i na način organizovanja krijumčara. Uz to se šalju obaveštajni podaci i analize koji se odnose na trenutnu situaciju, kao i bilo kakve planirane mere koje bi mogle da budu od značaja za drugu ugovornu stranu. Isto tako, organi za sprovođenje zakona ugovornih strana razmenjuju iskustva u oblasti *prevencije kriminala*, i u tom cilju započinju i sprovode zajedničke programe (član 12).

Konvencijom o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi daje se pravni osnov za preduzimanje *kriminalističko-obaveštajnih mera i akcija na teritoriji druge zemlje – ugovorne strane*. Ovo je svakako novina u uporednim sistemima bezbednosti kojom se pravazilazi tradicionalno shvatanje neprikosновенosti državnog suvereniteta i nacionalne bezbednosti. Reč je o više mera.

Službena lica jedne od ugovornih strana koja u svojoj zemlji gone lice koje je zatečeno u izvršenju ili učestvovanju u krivičnom delu mogu, u okviru bilateralnih sporazuma<sup>21</sup>, da nastave gonjenje na teritoriji druge ugovorne strane bez njenog prethodnog odobrenja (*mera hitne potrage* – član 13). Ova mera može da se preduzme u slučajevima posebne hitnosti, kada pre ulaska na teritoriju druge zemlje nije moguće obavestiti njene organe za sprovođenje zakona na predviđen način ili onda kada ti službeni organi nisu u mogućnosti da stignu na vreme na lice mesta radi preuzimanja gonjenja. Primenuje se i kada je gonjeno lice pobešlo iz privremenog zatvora ili dok je služilo kaznu koja uključuje lišavanje slobode.

Službena lica koja, u okviru krivične istrage, u svojoj zemlji drže pod prismotrom lice za koje se smatra da je učestvovalo u krivičnom delu za koje je predviđena ekstradicija, imaju ovlašćenje da nastave prismotru na teritoriji druge ugovorne strane (*mera prekogranične prismotre* – član 14). Ova mera se preduzima isključivo u granicama predviđenim bilateralnim Sporazumom o primeni Konvencije i kada je zemlja u koju je lice pod prismotrom ušlo odobrila zahtev za prekograničnu prismotru. Prismotra može, po zahtevu, da bude poverena službenim licima ugovorne strane na čijoj se teritoriji obavlja.

Na zahtevno pismo zemlje koja istražuje krivična dela čiji se izvršioци moraju izručiti, druga ugovorna strana može da dozvoli kontrolisanu isporuku na svojoj teritoriji, ukoliko podnosilac zahteva objasni da bi bez takvih mera identifikacija prestupnika ili ruta za distribuciju bila nemoguća ili izuzetno otežana (*mera kontrolisane isporuke* – član 15). Zavisno od dogovora, kontrolisanu isporuku mogu da sprovode službena lica koja su je započela i podnela zahtev, službena lica zemlje u kojoj se nastavlja primena mere ili zajedno, uz uvažavanje zakona zemlje u kojoj se mera sprovodi. Nadzor isporuke mora da bude stalan kako bi policija u svakom trenutku mogla da interveniše.

Dalje, tokom istrage krivičnih dela i na osnovu prethodno primljenog zahteva, ugovorna strana može da prihvati raspoređivanje službenih lica druge zemlje u ulozu agenta ili lica koje vrši kontrolisanu kupovinu (*mera tajne istrage s ciljem istrage krivičnih dela* – „*prikriveni islednik*“, član 16). Zahtev se upućuje samo ukoliko bi istraga krivičnog dela na bilo koji drugi način bila nemoguća ili izuzetno otežana. Pravi identitet službenog lica ne mora da se navede u zahtevu.

Tajne istrage na teritoriji ugovorne strane ograničavaju se na pojedinačne i privremene operacije. Pripremaju se u bliskoj saradnji angažovanih službenih lica ugovornih strana. Raspoređivanjem prikrivenog islednika i akcijama koje on preduzima upravlja zemlja koja je primila zahtev. Ona pruža prikrivenom isledniku svu neophodnu pomoć u vidu kadrova, logistike, tehničke opreme i preduzima sve neophodne mere zaštite tokom operacije na svojoj teritoriji. Tajne istrage se sprovode u skladu s njenim zakonodavstvom. Stoga je „zemlja-domaćin“ i odgovorna za akcije prikrivenog islednika i može u bilo kom trenutku da traži prekid operacije.

Raspoređivanje prikrivenog islednika na teritoriji druge zemlje moguće je i bez njenog prethodnog pristanka, u izuzetno hitnim slučajevima ili kada preči ozbiljna opasnost da se otkrije identitet prikrivenog islednika. Tada se aktivnosti prikrivenog islednika svode na neophodan obim. Zemlja na čijoj se teritoriji preduzima akcija o tome mora odmah da se obavesti. Njeno je ekskluzivno pravo da u bilo kom trenutku zatraži prekid operacije. Svaka od ugovornih strana može da traži raspoređivanje prikrivenog islednika druge zemlje na svojoj teritoriji.

21 Bilateralnim sporazumima definišu se krivična dela za koja je moguće sprovesti hitnu potragu tako što se daje iscrpan spisak tih dela ili tako što se primena mere odnosi na sva krivična dela koja zahtevaju ekstradiciju. Takođe, precizira se i geoprostor i vreme primene mera na teritoriji strane zemlje.

Ugovorne strane su u obavezi da preduzimaju sve mere predostrožnosti kako bi identitet prikrivenog islednika ostao u tajnosti i kako bi mu se garantovala bezbednost, čak i posle okončanja tajne operacije.

Konvencijom o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi daje se i mogućnost **formiranja zajedničkih tela** s ciljem sprovođenja izvesnih operacija međunarodne policijske saradnje.

Ukoliko se ukaže potreba, organi za sprovođenje zakona ugovornih strana *formiraju mešovite analitičke i druge radne grupe*, kao i *timove za kontrolu i nadzor* u kojima službena lica ugovorne strane imaju potpurnu i savetodavnu ulogu (član 26). Cilj je jačanje saradnje tokom operacija na teritoriji druge ugovorne strane, bez samostalnog sprovođenja ovlašćenja.

Organi za sprovođenje zakona ugovornih strana u graničnim regijama učestvuju u *prekograničnim operacijama traganja za osumnjičenima u bekstvu* (član 26). Nacionalne centralne jedinice će učestvovati u slučajevima od nad-regionalnog značaja. Službeni organi *sarađuju u potrazi za nestalim licima*.

Dalje, organi za sprovođenje zakona dve ili više ugovornih strana sporazumom mogu da formiraju *zajednički istražni tim* za odgovor na specifične bezbednosne potrebe (član 27). Timovi se formiraju na određeni period koji može da se produži uz uzajamni pristanak, s ciljem sprovođenja policijske istrage u jednoj ili više zemalja koje su ga formirale.

Organi za sprovođenje zakona ugovornih strana mogu da se *kreću duž zajedničke granice u mešovitim patrolama* kako bi otklonili opasnosti po javnu bezbednost i suprotstavili se ilegalnim prekograničnim aktivnostima (član 28). Službena lica iz druge zemlje ovlašćena su da utvrđuju identitet lica i da ih zaustavljaju ukoliko pokušaju da izbegnu kontrolu, ako to nije suprotno zakonodavstvu zemlje u kojoj rade. Ostale mere će preduzimati službena lica ugovorne strane na čijoj teritoriji se sprovodi operacija, osim ako bi samostalno preduzimanje mera bilo bezuspešno ili nemoguće. Pravila o nošenju uniforme i korišćenja oružja ista su kao u slučaju hitne potrage.

Radi bolje razmene informacija i saradnje između organa za sprovođenje zakona ugovornih strana, mogu da se osnivaju *zajednički centri* (član 29). U njima službena lica ugovornih strana ravnopravno sarađuju u okviru svojih nadležnosti, odnosno razmenjuju, analiziraju, prosleđuju informacije i pružaju podršku u koordinaciji prekogranične saradnje, nezavisno od zvaničnih kontakata, korespondencije i razmene obaveštajnih podataka kroz nacionalne centralne jedinice.

Konvencijom se predviđaju i mogućnosti **ograničenja međunarodne policijske saradnje** (član 30). Naime, ukoliko ugovorna strana smatra da odobrenje zahteva ili bilo kakvog drugog vida saradnje može da ugrozi njenu bezbednost, druge bitne interese ili nacionalno zakonodavstvo ona bez odlaganja i u pisanoj formi obaveštava drugu ugovornu stranu da u potpunosti ili delimično odbija saradnju ili da pristaje na saradnju pod određenim uslovima. Osim toga, tehnička oprema i odgovarajuća tehnička dokumentacija koja je u okviru policijske saradnje data organima za sprovođenje zakona ne sme se davati trećim državama bez prethodnog pristanka službenih organa koji su je obezbedili.

Dalje, pomoću mnoštva odredbi, precizirani su standardi i procedure zaštite podataka, odnosno prenos, obrada, upotreba, ispravka i dopuna, evidentiranje korišćenja, arhiviranje, brisanje, uništavanje, postupanje sa netačnim i nezakonito pribavljenim podacima, postupanje u situacijama slučajnih ili neovlašćenih uništavanja, gubitaka, izmena, širenja, pristupa ili objavljivanja, kao i kontrole navedenih procedura (član 31). Definisani su i nivoi poverljivosti informacija i njihove službene kategorije, što je prikazano u vidu tabele u aneksu Konvencije (član 32).

Status službenih lica koja u okviru policijske saradnje u juugoistočnoj Evropi rade na teritoriji druge ugovorne strane identičan je statusu službenih lica te zemalje, kako u pogledu protivpravnih radnji izvršenih nad njima, tako i u pogledu radnji koje su oni izvršili (član 22). Ugovorna strana čija službena lica na osnovu Konvencije rade na teritoriji druge zemlje, odgovorna je za svaku štetu koju su prčinili tokom operacije, u duhu zakona zemlje u kojoj rade. Štetu popravlja ili nadoknađuje zemlja na čijoj je teritoriji ona i prčinjena. Potom ugovorna strana čija su službena lica prčinila štetu u potpunosti nadoknađuje štetu drugoj strani (član 23).

S ciljem jednoglasnog odlučivanja o tumačenju, implementaciji i primeni ove Konvencije obrazuje se *Odbor ministara* kojeg čine nadležni ministri ugovornih strana (član 33). Ministarski odbor uspostavlja ekspertsku radnu grupu koja će nadgledati primenu i implementaciju Konvencije, davati preporuke Ministarskom odboru za tumačenja i poboljšanja odredbi Konvencije, i sprovoditi druge aktivnosti za potrebe Odbora. Ovo telo se saziva na zahtev jedne zemlje, najmanje jednom godišnje, redom na teritoriji svake od ugovornih strana.

## Zaključak

Istrage savremenih kriminalnih aktivnosti najčešće se zasnivaju na multidisciplinarnom pristupu i saradnji više različitih jurisdikcija. Razmena informacija između različitih država i njihovih službi bezbednosti u istragama međunarodnih kriminalnih aktivnosti često nije na zadovoljavajućem nivou, što direktno utiče na kvalitet ovih istraga. Iz navedenog možemo zaključiti da rešavanje ovih problema zahteva visok stepen međunarodne saradnje i koordinacije u suprotstavljanju kriminalu, a reflektovano na nacionalni nivo zahteva inkorporaciju međunarodnih pravnih akata iz ove oblasti u pravni sistem država, te aktivnu participaciju njihovih sistema bezbednosti u radu međunarodnih organizacija.

Rešenja koja su ponuđena Konvencijom o policijskoj saradnji u juugoistočnoj Evropi u dobroj meri predstavljaju operacionalizaciju mera koje su preporučene Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala. Pre svega, reč je o merama ekstradicije, uzajamne pravne pomoći, sprovođenja zajedničkih istraga, primene specijalnih istražnih tehnika, ustanovljenja kaznenih evidencija, zaštite svedoka, pomoći i zaštite žrtava, unapređenja saradnje sa organima unutrašnjih poslova, saradnje organa unutrašnjih poslova, prikupljanja, razmene i analize informacija o prirodi organizovanog kriminala, obuke i tehničke pomoći i prevencije kriminala. Istovremeno, reč je o operativno-taktičkim i kriminalističko-istražnim merama koje poznaju i primenjuju nacionalne policije mnogih zemalja.

Prihvatanjem primene pojedinih policijskih mera, države se dobrovoljno odriču dela svog tradicionalno shvaćenog suvereniteta i nacionalne bezbednosti, uz istovremenu obavezu zemalja s kojima saraduju da uvažavaju i poštuju državne i nacionalne vrednosti i interese zemalja na čijoj teritoriji „operišu“. Ovakva rešenja su korak napred u unapređenju bezbednosti pojedinaca, nacionalne i međunarodne-regionalne bezbednosti. Ukoliko ih uporedimo sa modelima policijske saradnje koji su predstavljani u prvom delu teksta, može se zaključiti da ona imaju obeležja modela saradnje i horizontalne integracije; modela saradnje nacionalnih policija na makro, mezo i mikro nivou, prevashodno kroz tzv. kvalifikovani decentralizovani model.



## Literatura

1. Barnett, M.; Coleman, L.: "Designing Police: Interpol and the Study of Change in International Organizations." *International Studies Quarterly* 49, 2005, pp. 593–619.
2. Bossard, A.: Police Cooperation in Europe, *International Criminal Police Review*, broj 343, Paris, 1980 (preveo: Modly, D.: *Izbor*, broj 3, RSUP SR Hrvatske, 1981).
3. El Zein, S.: What is International Crime?, *Interpol – 75 years of International Police Co-operation*, Interpol–Kensington Publications, Lion, 1998.
4. Haberfeld, M.; McDonald, W.: International cooperation in policing. In P. Reichel (Ed.), *Handbook of transnational crime and justice*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.
5. Santiago, M.: *Europol and Police Cooperation in Europe*, Criminology Studies, The Edwin Mellen Press, Lewiston, Queenston, Lampeter, 2000.
6. Ignjatović, Đ.: *Organizovani kriminalitet*, Policijska akademija, Beograd, 1998.
7. Konvencija o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, broj 70/2007.
8. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, broj 6/2001.
9. Mijalković, S.: Osvrt na oblike i pravce razvoja međunarodne policijske saradnje, *Bezbednost*, broj 2, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 2003.
10. Milošević, M.: Ured evropske policije – Europol, *Bezbednost*, broj 3/2000, Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd, 2000.
11. Nikač, Ž.: *Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta: Interpol i Evropol*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2003.
12. Račić, O.; Dimitrijević, V.: *Međunarodne organizacije*, Savremena administracija, Beograd, 1980.
13. Simeunović, D. Novi svetski poredak i nacionalna država, Ferko, Beograd, 1995.

## Rezime

Svedimenzionalna globalizacija uslovlja je i globalizaciju kriminala. Savremeni zločinci su danas u mogućnosti da izvrše zločin u jednoj, prođu kroz drugu, ostave „plen“ u trećoj, a nastane se u četvrtoj zemlji. Iz svoje radne sobe, zloupotrebjavajući informacionu tehnologiju, u stanju su da prebace novac iz banke jedne zemlje na svoj račun u trećoj zemlji i izbegnu sve rizike tradicionalnih načina izvršenja krivičnih dela.

Međunarodni kriminal može da se spreči i suzbije samo organizovanom saradnjom nacionalnih policija onih zemalja kroz koje se prostire. Efikasnost međunarodne saradnje uslovljena je prevazilaženjem nedostataka organizacionih i funkcionalnih komponenti nacionalnih policija i drugih subjekata bezbednosti. Razlozi ovih „anomalija“ nacionalnih sistema bezbednosti su disharmonizacija nacionalnih zakonodavstava i nespремnost država da se odreknu dela suvereniteta koji je, tradicionalno, jedna od vitalnih državnih i nacionalnih vrednosti. Zemlje Evropske unije su blagovremeno uvidele ove probleme i u dobroj meri ih prevazišle. Sledeći njihovu bezbednosnu praksu, jedan broj zemalja jugoistočne Evrope usvojio je Konvenciju o policijskoj saradnji u jugoistočnoj Evropi, koja predstavlja osnovu za efikasniju implementaciju modela međunarodne policijske saradnje.





# THE TREATMENT OF THE ISSUE OF INTERNATIONAL POLICE COOPERATION IN ENGLISH LANGUAGE TEACHING TO LAW ENFORCEMENT STUDENTS

*Vesna Trajkovska, MA  
Faculty of Security, Skopje  
Zorica Trajkova, MA  
Faculty of Philology, Skopje*

**Abstract:** This paper elaborates on the importance of language and intercultural skills as prerequisites for successful police cooperation at international level. Bearing in mind the worldwide expansion of English and its position as the world lingua franca, it is logical that good proficiency in English is necessary for mutual interaction and communication of police officers from different linguistic and cultural backgrounds.

The paper particularly focuses on the treatment of the issue of international police cooperation in English language teaching to law enforcement students, by presenting a model which was successfully implemented at the Faculty of Security in Skopje. More precisely, it provides a sample lesson plan on the topic of international police cooperation, including exercises aimed at developing learners' reading, speaking, listening and writing skills. The authors present various types of activities related to the EU involvement in international police missions, particularly with reference to the verbal and cultural interaction of mission members deployed in foreign countries.

**Keywords:** English language skills, missions, international police cooperation, intercultural skills, communication.

## Introduction

The second half of the 20th and the beginning of the 21st century were marked by the overall processes of globalization and the political, economic as well as cultural integration at regional, European and world level. On the territory of Europe itself, the creation of the European Union paved the way for the establishment of a closer and enhanced cooperation of various nations, aimed at achieving their goal for a better and stronger Europe. This cooperation was enshrined in all major documents regarding the gradual expansion of the then European Community, now European Union, which emphasized the urge for a joint action in order to provide a peaceful and harmonious environment for all European citizens.

As far as the international cooperation at EU level is concerned, it is incarnated in numerous activities and measures undertaken in various areas and sectors. This type of involvement of EU member states requires participation of qualified professionals who are highly-skilled in all respective areas as a crucial factor for successful completion of their tasks. For the purpose of this paper, we will here elaborate on the Common European Foreign and Security Policy as one of the aspects which is directly related to the interaction of different European countries in the field of security and law enforcement. To be more precise, we will specifically focus on the importance of language and cultural skills as one of the key prerequisites for a successful and fruitful implementa-

tion of the mandate of multicultural police missions in different regions worldwide. Namely, EU has been actively involved in civilian, as well as military missions all over the world, with participants from the 27 member states, as well as other non-EU contributing states, all of them highly-trained professionals. The mandate of each EU mission depends both on its type and purpose which also determine the corresponding preparations and training of its participants.

However, in order to achieve highest level of competence, police mission members should be subjected to a comprehensive, diverse and multi-faceted pre-deployment training program, which should be aimed at developing not only their professional skills, but also their language and intercultural skills which would enable them higher level of efficiency and lower chances for possible misunderstandings based on the lack of language skills and intercultural competence. Bearing in mind the significance of adequate language proficiency as a must for all those law enforcement officers who might join a multicultural team on a mission in a foreign country, in the following sections we will try to show how the appropriate knowledge of English as a world lingua franca may affect mission members' performance. At the same time we will present a model of a lesson plan that might be useful for potential mission members, as practiced with the students at the Faculty of Security in Skopje.

## **The importance of language and intercultural skills for members of international police missions**

As we have previously mentioned, the European Union is currently involved in numerous police missions all over the globe, with participation of police officers from all its members as well as other countries. Bearing in mind the importance of such extensive operations for the overall peace and stability of the respective region in which they are carried out, the issue of the adequate selection of potential mission personnel is given high priority by the participating countries. The selection process, inter alia, includes pre-deployment training programme designed in a manner which addresses key issues necessary for future mission members as a prerequisite for successful completion of their tasks, and the mission's objectives as a whole. This pre-deployment programme varies from mission to mission, and basically depends on the type of the respective mission, its scope and mandate.<sup>1</sup> In other words, this means that the type of persons eligible for this type of professional engagement depends on the type of tasks they are required to fulfil. For instance, a person selected for purely operative field work should be highly trained and skilled for specific, practical operations more of a technical character, and the training programme should be designed to meet these operative task requirements. On the other hand, a person aspiring for a certain position which is primarily related to immediate communication and interaction with other people, will be subjected to a programme aimed at fostering the aspects relevant to the corresponding post.

---

<sup>1</sup> We have already mentioned that currently the European Union is involved in various missions in different world regions. Most of them are civilian missions, while the rest are categorized as military operations. The mission category actually plays a considerable role when recruiting and selecting mission personnel, which depends on the mission's mandate and purpose. In other words, the requirements for members of military operations differ from those for civilian missions, so in the pre-deployment selection procedure emphasis will be put on the skills and qualifications which are in accordance with the projected mission's objectives. The very notion of "military", for instance, implies possession of certain skills and abilities necessary for performing military tasks, as compared to the notion of "civilian" which is related to other personal characteristics and professional skills and qualifications. For more information on the current EU mission worldwide, as well as their mandate and objectives, visit: <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=268&lang=EN>

Whatever the missions' function, there is one aspect which is undoubtedly a common denominator for both mission types: the knowledge of language, i.e. the possession of communicative skills. The significance of language skills arises from the necessity to communicate in a foreign environment both within the mission itself and the "outside" world. While communication between military missions' staff is mainly internal, i.e. restricted to the interaction between mission members, civilian missions involve communication at different levels. Police officers deployed in a foreign country on a civilian mission are bound to communicate at a group level, which means that they need to communicate within the group, consisting of members with different cultural background. On the other hand, they also have to communicate with the local population, since most civilian missions' objectives are related to interaction with citizens, local authorities, media etc. depending on the reasons for launching the respective mission<sup>2</sup>. As far as EU civilian missions are concerned, they are mainly focused on monitoring, mentoring, advisory and inspection activities, support for police reforms, consolidation of local capacity and regional cooperation in the fight against organized crime and corruption. This means that police officers participating in civilian missions will more frequently be involved in communicative situations. For this purpose, it is also recommended that they acquire basic knowledge of the host language, apart from the language for mutual communication with their colleagues. Being part of a multicultural police mission, law-enforcement officers may find themselves in the following situation types<sup>3</sup>:

1. Police missions consisting of participants with different languages and nationalities where only one of them is a native speaker of the language used for their communication;
2. Police missions consisting of participants with different languages and nationalities where neither of them is a native speaker, as they are using a specific language as a *lingua franca*.

The choice of language used for mutual communication depends on the structure of the mission members, but in practice it is evident that in a majority of cases communication between mission members falls under the second category. This means that in most cases mission members use a lingua franca, other than their native tongue, and this language is usually English, which means that appropriate English language skills are considered a prerequisite for successfully implemented mission tasks. Irrespective of the mission structure, what is common for these two communication types is the notion of a "team", as a basic organizational unit. The "team" as a concept in the context of civilian or military missions is characterized by<sup>4</sup>:

1. Participation of two or more people
2. A common goal
3. Specific role assignments
4. Interdependence of team members
5. Decision-making as a segment of a larger task
6. Fulfilment of tasks often including workload and pressure.

---

<sup>2</sup> The mandate of each EU civilian mission depends on the specific situation in the host country, which logically determines the type of training that the mission members will be subjected to.

<sup>3</sup> For more details about various types of communication situations see Michael Byram, 1997, "Teaching and assessing intercultural communicative competence", Clevedon: Multilingual Matters, p 22.

<sup>4</sup> Angela R. Febraro, Brian mc Kee, Sharon L. Riedel "Multinational Military Operations and Intercultural Factors", NATO technical report, , p 109, available at:

<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA496055>

Apart from the characteristics mentioned above, communication between mission members acting as a multicultural team of individuals is specific in yet another aspect. Namely, the interaction at “intra-mission” level with members of different socio-cultural background cannot be observed only from linguistic aspect. This type of communication occurs within a broader cultural context, and its success depends, to a large extent, on the possession of good intercultural skills of the speakers, as well. That’s why studying the common language should be accompanied by the socio-cultural context in which it is going to be used, among individuals coming from totally different cultures. What we are talking about here is actually preparation of speakers with high level of the so called “socio-cultural competence” as part of the broader notion of “cultural intelligence”.<sup>5</sup> Speakers with developed socio-cultural competence are able to appropriately express their messages and grasp the true meaning of their interlocutors’ words within the overall social and cultural context of the communication. Since language is a product of one’s culture and words are lexicalized concepts deriving from the shared cultural experiences of a particular group, it is only through an adequate pre-deployment programme which encompasses the development of intercultural skills that competent mission members can be trained, able to communicate in culturally diverse environment<sup>6</sup>. This “cultural knowledge” should include<sup>7</sup>:

- The history of the local area (country) and the origin of conflicts
- Components of culture, values, traditions and beliefs in the area (religion, education and economic activity)
- The language of the host culture
- Study of anthropology of the other countries
- Understanding cultural differences- how one’s own culture affects someone else’s culture
- Fundamental culture norms and values as well as skills used to understand and bridge cultural differences

The aim of this type of training programme is to avoid cultural shock, cultural misunderstandings and parochialism<sup>8</sup>, which may have far-reaching consequences and seriously affect both the group’s performance and the missions’ success.

5 Cultural intelligence refers to “the ability to engage in a set of behaviors that uses skills (i.e. language or interpersonal skills) and qualities (e.g. tolerance for ambiguity, flexibility) that are tuned appropriately to the culture-based values and attitudes of the people with whom one interacts” (Peterson, 2004:89)

6 This actually means that mission members should develop their competence for decoding the cultural dimension of certain verbal expressions and behaviors of their interlocutors. For example, they should be aware of the different ways in which the idea of time is considered in other cultures, the attitudes to punctuality, the various greeting styles, ways for accepting and declining invitations and numerous other things which vary from culture to culture.

7 For more information on culture knowledge see: Kok Yee, Ng et al.”Cultural intelligence: Its potential for military leadership development”, [http://www.mindef.gov.sg/content/imindef/mindef\\_websites/atozlistings/saftimi/units/cld/publications/conference/\\_jcr\\_content/imindefPars/0020/file.res/imta5.pdf](http://www.mindef.gov.sg/content/imindef/mindef_websites/atozlistings/saftimi/units/cld/publications/conference/_jcr_content/imindefPars/0020/file.res/imta5.pdf)

8 As far as the notion of “parochialism” is concerned, it can be defined as “viewing the world solely through one’s own eyes and perspective”. If a person possesses these characteristics he/she “neither recognizes other people’s other people’s different way of living and working nor appreciates that such differences can offer significant opportunities or create serious consequences.” This epithet is often attributed to persons coming from cultures which have a kind of “superior” status compared to other cultures. (Adler and Gundersen, 2008: 14) American parochialism, for example, is one of the most criticized ones, due to the fact that Americans, in general, show little or almost no interest for learning foreign languages or studying other cultures, which they consider unnecessary being the nation whose language is widespread as the world lingua franca and whose cultural values have been adopted by people from other cultures all over the globe. In the context of international police and military co-operation, attitudes of this type can only have negative impact on the interaction between mission members and the overall mission success.

## **The issue of international police cooperation in the English language classroom**

taking into account the previously presented arguments, we can draw a logical conclusion that the knowledge of a common language for mutual interaction between mission members is a must. As far as the choice of the common language is concerned, the dominant position of English as the world lingua franca has undoubtedly imposed it as the language of mutual communication and the official working language in most police and military missions worldwide. In this section we will present a model for a successful integration of the issue of international police coordination in the materials for teaching English, as implemented with the students of English at the Faculty of Security in Skopje.

Since course materials should correspond to the needs and the level of English language proficiency of the target students, logically the first step in the lesson design is the choice of contents relevant to the topics and their adaptation and transformation into exercises aimed at attracting students' interest and fostering their motivation for acquiring new knowledge and language skills. So, in the case of international police cooperation, one of the possible models may be a lesson focused on police missions. The model we are proposing is actually based on the holistic approach, which refers to the four language skills: reading, listening, writing and speaking, accompanied by a section related to the cultural aspect of language learning.

### **Stage 1: Introduction of the topic**

When a lesson deals with the topic of international police co-operation, it seems appropriate to begin with brainstorming ideas related to this concept. In order to develop students' speaking skills a good way to start can be by presenting them pictures of police officers- members of foreign missions, engaged in different actions. Students are asked to think about the specific activity type shown in each situation in the pictures, thus inferring the types of activities that mission members perform on a daily basis in the host countries. By doing so, they will learn that police mission members may have various duties when they are doing field work, like dealing with traffic accidents, demonstrations of the local population, illegal border crossing, cases of thefts, assaults, grenade attacks, illegal possession of weapons, smuggling, murders etc. These are some of the operative tasks, common for specific missions. They will also learn about the mission members' involvement in community activities, bridging interethnic differences and solving conflicts, negotiating with the local population, monitoring post-conflict periods in certain territories etc. The aim of this activity is to help them make a distinction between different types of police missions, and get acquainted with the range and scope of activities that may be performed by mission members.

### **Stage 2: Texts related to different mission types**

After the topic has been introduced, the lesson can possibly be continued with a presentation of two texts, dealing with two different types of missions as segments of the Common Defence and Security Policy of the EU. Since students are already familiar with the main differences between these two mission types, the texts should serve as a kind of narrative support to what they have already inferred, also adding some extra in-



formation, so that they can deepen their knowledge of the subject. In order to make this activity more challenging, the texts can be divided into several parts, and the students can be given the task of classifying the different pieces of information expressed by the respective paragraphs under the appropriate category: military or civilian mission. Here are some excerpts from the possible paragraphs related to the two mission types:

### **Paragraph A:**

“It was authorized by the UN Council as a legal successor to SFOR, operation that was previously led by NATO, with the mandate to provide presence of its members, so as to contribute to the safe and secure environment as well as deny conditions for a resumption of violence. It currently deploys around 1,600 troops in the theatre, which can be easily reinforced by KFOR to rapidly augment in-theatre forces and deal with any contingency that arises...”<sup>9</sup> (Key: Military Operation EUFOR Althea in Bosnia and Herzegovina)

### **Paragraph B:**

“Its main goal is to support law enforcement agencies in Bosnia and Herzegovina in the fight against organized crime and corruption by assisting and supporting the planning and conduct of investigations related to these types of crime. It is also focused on the promotion of the development of the criminal investigative capacities of BiH, enhancing the cooperation between the law-enforcement bodies, the prosecutor and the penitentiary system, at regional and international levels...”<sup>10</sup> (Key: EUPM Civilian Mission in Bosnia and Herzegovina)

This activity’s objectives are twofold: on the one hand they provide information on EUFOR Althea and EUPM in Bosnia and Herzegovina, while on the other they help students learn the main differences between the two concepts: military operations and civilian missions.

## **Stage 3: Interview with a police mission member with integrated grammar**

In order to develop students’ listening skills, in this section we suggest a listening comprehension exercise in which a member of an international police mission talks about his experiences while he was on duty, performing his tasks. For this exercise we chose a EUPOL police officer, who was deployed in Afghanistan, as part of the EU civilian mission. In his interview he is talking about the mission in general, and then focuses on particular problems that he and his colleagues faced during their service. The aim of this exercise is to present the challenges that mission members face while serving in a foreign country and the risks they are constantly exposed to. On the other hand, it is also aimed at developing students’ grammar skills by integrating grammar contents in the interview with the police officer. In this specific case, the police officer

<sup>9</sup> The text is adapted from the official EUFOR ALTHEA website about the mandate, scope, structure and other information regarding this military operation. Available at: [http://www.euforbih.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15:eufor-fact-sheet&catid=185:about-eufor&Itemid=134](http://www.euforbih.org/index.php?option=com_content&view=article&id=15:eufor-fact-sheet&catid=185:about-eufor&Itemid=134)

<sup>10</sup> The text is adapted from the official website of EUPM in Bosnia and Herzegovina, available at <http://www.eupm.org/OurMandate.aspx>, and the website of the EU Common Security and Defence Policy, available at <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=585&lang=fr>

uses reported speech, and this is a very useful way for teaching reported speech in the context of retelling personal experiences and other peoples' words. We will present an excerpt from this dialogue to demonstrate how we managed to integrate this grammar issue in a listening task.

*Interviewer: Mr. Fisher, we are all familiar with the conflict in Afghanistan. Every day we hear reports of incidents, attacks, murders... Did you find yourself in a life-threatening situation while your service there?*

*Mr. Fisher: Well, being part of any kind of mission in Afghanistan is always a risk. You never know what may happen to you. Luckily, we didn't suffer any direct attack, but I had an incident with some local rebels while I was doing fieldwork with my colleague.*

*Interviewer: Did you? Will you tell us what exactly happened?*

*Mr. Fisher: Well, we were on our way to Kabul, when a group of rebels ran in front of our jeep. They stopped the vehicle and forced us out of it. I told them that we worked for the EUPOL and we were not their enemies, but they said that they didn't trust us. They said that they wanted to see our documents. I gave them my passport, but unfortunately my colleague didn't have his documents with him. They thought that he was a spy, or something... I told them that he was my colleague, that we worked together, but it didn't help... They tied him and took him away...*

The excerpt from the interview contains several reported sentences used by the EUPOL police officer retelling past situations and events. This is a very useful method for introducing grammar topics, especially when the listening comprehension exercises is accompanied by gap-filling exercise, where the students are asked to fill in the missing words while listening to the interview. After the gap-filling exercise and the formal explanation of the form and uses of reported speech, students are asked to try to reconstruct the direct words of the subjects mentioned in the interview.

Key: Reconstruction of the dialogue between Mr. Fisher and the local rebels (direct speech):

Mr. Fisher: *"We work for the EUPOL, we aren't your enemies".*

Rebels: *"We don't trust you. We want to see your documents."*

## Stage 4: Developing intercultural skills

Taking into account the importance of well-developed intercultural skills which have previously been elaborated on, the interview with the EUPOL officer can also be used for teaching the intercultural segment of international policing. In the second part of the interview, Mr. Fisher is asked about his intercultural experiences in Afghanistan. In the following excerpt, he is talking about some intercultural misunderstandings that he came across, due to the lack of intercultural skills.

*Interviewer: Mr. Fisher, did you, as a German, face any problems while communicating with other mission members coming from different cultures?*

*Mr. Fisher: Well, when I first arrived in Kabul, I was in a kind of a cultural shock. We only had an ad hoc one-day training on cultural issues before our departure, so I really had problems at the beginning. Being a German, I expected severe working regime, hard work, punctuality... but in reality things were much different... My sense of time was completely different from the one of Italians, not to mention the colleagues from the Balkans!!! We were soooo different!*

*Interviewer: Did you have any embarrassing situations while interacting with the local population, as well?*

*Mr. Fisher: Oh, yes!! I had several really unpleasant situations. Once while I was visiting the house of an Afghan friend, I shook hands with his wife. My friend was very upset by my gesture, and I didn't know that any kind of physical contact with women was against the Muslim rules...*

## Step 5: Language functions

The lesson can be finished with an exercise related to language functions within the context of the given topic. Logically, in this case the choice of the language function should be in accordance with the specific communicative situations that police mission members can be faced with. For this particular topic, we propose an exercise aimed at developing students' negotiating skills, taking into account the importance of negotiations as an integral segment of numerous police missions' mandates. This language function is also important for another reason. In the context of police missions, negotiations almost always occur among police officers with different cultural backgrounds, so in order to be able to successfully negotiate in English as the official mission language and reach a compromise, mission members should be familiar with the negotiating practices typical for other cultures. Ignorance of this aspect of the negotiation process may lead to intercultural misunderstandings and eventually failure of the completion of mission tasks which, in a worst-case scenario, may seriously affect the mission's success as a whole.

In order to develop negotiation skills, we suggest an exercise in which students work in a group of four and each of them plays the role of an officer coming from a particular country. For example, the group may consist of a British, a French, an Italian and a German. They all work as part of EU JUST LEX international mission deployed in Iraq. They have a particular topic for negotiation, related to a specific task. For example, they have to decide on the type of training they are going to provide to the local judicial, police and penitentiary officials. They should choose only one type of training which should be given priority at the very beginning of the mission, but all of them have a different proposal. Thus, the British officer favours the police courses, the French one favours the judicial courses, the Italian one favours the penitentiary courses, while the German proposes a simultaneous training both for the police and judicial officials. Prior to this activity, students are given some clues about negotiation styles associated with these four cultures. To illustrate this, we present the characteristics of French and German negotiators:

- a. *French negotiators are pretty creative, full of plans and ideas. They don't like risks, so they carefully assess pros and cons of each proposal. They give a huge importance to the interests of their country, and are often considered confrontational and aggressive...*
- b. *German negotiators adhere to strict agendas and formality. They are detail-oriented, heavily regulated and extremely bureaucratic. Once a decision is made, it will not be changed...*

Before they are given their roles, students are instructed about the use of certain negotiation phrases. They should know the most frequently used phrases for each step in the negotiation process. Here are some of them:

## Introductions

*This is John Stevenson. He's our Chief / Head of Mission.*

Starting the negotiation

*The main purpose / objective of today's meeting is ...*

Asking for and giving feedback

*I'd like to know what you think about it.*

*If I understand correctly, you're interested in...*

As our practice shows, this type of exercises is particularly interesting and challenging for the students. They are motivated to use the language in a specific content-based context, while at the same time they learn about the cultural differences between members of different nationalities.

## Conclusion

All the issues addressed in the previous sections lead us to the conclusion that language and culture play a very important role in the interaction of police officers participating in international police missions. Bearing this in mind, it is of crucial importance that language and intercultural skills are integrated in the pre-deployment training process, as prerequisites for successful communication within the mission as well as the interaction with the local population. It is solely through a comprehensive and well-planned pre-deployment programme that mission members' performance can be raised to a level which would contribute to successful achievement of mission goals.

Through the sample exercises presented in the paper we illustrated the holistic approach which integrates the four basic language skills necessary for a successful acquisition of the English language. All the exercises were aimed at improving the communicative and intercultural competence of the students at the Faculty of Security - future members of police missions as part of the international police cooperation. The positive feedback of the students is a good indicator that this approach in teaching the subject of international police cooperation may be accepted as a model when training police personnel which will actively participate in international police missions worldwide.

## References

1. Byram, Michael, 1997, "Teaching and assessing intercultural communicative competence", Clevedon: Multilingual Matters,
2. Febbraro R. Angela, Brian mc Kee and Sharon L. Riedel "Multinational Military Operations and Intercultural Factors", NATO technical report, p 109, Retrieved May 19, from: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA496055>
3. J. Adler, Nancy and Allison Gundersen, 2008, "International Dimensions of Organizational Behaviour", Thomson Learning
4. Kok Yee, Ng et al."Cultural intelligence: Its potential for military leadership development", Retrieved May 19, from: [http://www.mindef.gov.sg/content/imindef/mindef\\_websites/atozlistings/saftimi/units/cld/publications/conference/\\_jcr\\_content/imindefPars/0020/file.res/imta5.pdf](http://www.mindef.gov.sg/content/imindef/mindef_websites/atozlistings/saftimi/units/cld/publications/conference/_jcr_content/imindefPars/0020/file.res/imta5.pdf)

5. Peterson, Brooks "Cultural Intelligence: A guide to working with people from other cultures", Intercultural Press, 2004
6. EU Common Security and Defence Policy, Retrieved May 19, from: <http://www.consilium.europa.eu/showpage.aspx?id=268&lang=EN>
7. EUFOR Fact Sheet, Retrieved May 19, from: [http://www.euforbih.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15:eufor-fact-sheet&catid=185:about-eufor&Itemid=134](http://www.euforbih.org/index.php?option=com_content&view=article&id=15:eufor-fact-sheet&catid=185:about-eufor&Itemid=134)
8. EUPM BiH, Retrieved May 19, from: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=585&lang=fr>
9. EUPM Mandate, Retrieved May 19, from: <http://www.eupm.org/OurMandate.aspx>
10. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=585&lang=fr> (EUPM/BiH)

## OBRADIVANJE TEME MEĐUNARODNE POLICIJSKE SARADNJE U PODUČAVANJU ENGLESKOG JEZIKA POLICIJSKIM POLAZNICIMA

**Sažetak:** Ovaj rad elaboriše važnost jezičkih i međukulturnih vještina kao preduslov za uspješnu policijsku saradnju na međunarodnom nivou. Imajući u vidu globalno širenje engleskog jezika i njegovu ulogu svetske *lingua franca*, logično je da je dobro vladanje engleskim jezikom od velike važnosti za uzajamno sudjelovanje i komunikaciju policijskih službenika sa različitim jezičkim i kulturnim poreklom.

Glavni se akcenat u ovom radu stavlja na obrađivanje teme međunarodne policijske saradnje u podučavanju engleskog jezika policijskim polaznicima putem predstavljanja modela koji je bio sa uspehom primenjivan na Fakultetu bezbednosti u Skoplju. Preciznije, ovaj model daje jednostavan način planiranja časova koji obrađuju temu međunarodne policijske saradnje, uključujući pri tom i vežbe koje imaju za cilj razviti vještine čitanja, govorenja i slušanja engleskog jezika kod polaznika. Autori nam daju različite vrste aktivnosti koje se odnose na učešće Evropske unije u međunarodnim policijskim misijama, posebno vezane za verbalnu i kulturnu interakciju članova policijskih misija raspoređenih u stranim zemljama.

**Ključne reči:** vještine engleskog jezika, misije, međunarodna policijska saradnja, međukulturne vještine, komunikacija.

# CAROUSEL FRAUD: BASIS FOR FIGHTING MONEY LAUNDERING

*Snezana Mojsoska, PhD  
Faculty for security, Skopje  
Goce Mojsoski  
Makedonski Telekom AD  
Bozidar Milenkovski, MA  
Faculty for public administration, Bitola*

**Abstract:** The goal of this paper is to understand the value of “reverse charging” provisions within the Value added tax law as a tool for preventing money laundering. Several years ago, the EU countries saw necessity and the meaning of “reverse charging” tool in fight against so-called “Carousel fraud” or “VAT fraud with missing trader”. Carousel fraud means that importer does not state VAT in the invoice, but he calculates it in the price and he charges it to the buyer. This paper identifies the global impact of money laundering generated by the Carousel fraud and legal basis for fighting against it. However, the Republic of Macedonia cannot stay immune to this type of fraud. There is the need of presenting the VAT in the invoices as due and as a claim of reverse payment commitment in the same tax period, staying the obligation for VAT evidence. This requirement reduces the room for tax fraud because the tax is already presented in each individual invoice. Consequently, there is no liability to pay and additionally claim the VAT for refund.

**Keywords:** VAT, Carousel fraud, reverse charging, money laundering, tax fraud.

## Introduction

VAT carousel fraud and money laundering are relatively new types of fraud and therefore there are few papers about it. VAT carousel fraud involves organized criminal groups attacking tax systems to generate substantial profit. VAT carousel fraud is not a form of tax evasion, but a deliberate, systematic attack on Government revenues. Because of the closed and contrived nature of transactions in the fraud, there are theoretically no limits to the amounts of money that can be stolen, posing a serious risk to government finances. Billions of dollars from VAT carousel fraud are moving through the international banking system. The main typology is that all transactions within a chain will use the same banking institution. However, intelligence is limited on how and where associated profits are laundered. It is, therefore, essential that the appropriate agencies are made aware of this activity to enable them to investigate the associated money laundering. The impact from the associated money laundering has a global reach and it is therefore necessary for countries to work together to provide a global response<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Financial Action Task Force, Groupe d'action financière, Laundering the proceeds of VAT Carousel Fraud 23February 2007.pg.2



## History

According to some notes, Carousel fraud started in the rag trade in the 1970s in The Guardian. It gained a new lease of life about 2003 in the Midlands, as criminals started pulling VAT frauds involving mobile phones. This big fraud involves many people. Revenue & Customs in UK believe 9,000 people in the UK are involved in the swindle, from warehouse and clerical workers to well-heeled accountants and ruthless gangland hard men<sup>2</sup>. In EU countries Carousel fraud is usually done for high value goods, especially at trade with computer chips and devices, GPS systems and bracket for games. Economy damages consequently are very deep. This tax evasion statistically affects 2% to 2.5% of gross domestic product, calculated that would mean around 200 to 250 billion Euros annually at the level of the European Union. Germany assesses the losses that have recently amounted to 17 billion Euros.

The EU Rules say traders who import and export goods between EU countries do not have to pay VAT. Thus, items can be imported, passed through a series of contrived transactions - where VAT should be collected - and then exported. At that point, the dishonest trader can submit a claim for the repayment of the tax that has never been collected in the first place. These have happened with the same goods being sent round and round across numerous EU borders - hence the name «carousel» fraud.

## European practice

In recent years EU countries especially in 2001 saw need and the meaning of “reverse charging” or so-called reverse load in fight of “Carousel fraud” or “VAT fraud with missing trader”. It uses a chain of paper transactions at prices deviating from the market ones. This leads to accumulation of a large portion of the VAT liability in a phantom undertaking, thereby making it uncollectible. However, for actual cash to flow out of the Treasury to the fraudsters the chain must end with a zero-rate trader. Therefore, the scheme is operational usually with an exporter at the end of the chain. Even in case exports are real, the value of inputs is so inflated that it entitles the exporter to a large refund. The illegal refund of the VAT credit flows to a “legal” real exporter before the tax office discovers that there is a missing trader up the chain. Thus, the “collected” on documents tax on the inflated inputs is never paid to the Treasury.<sup>3</sup> At “Carousel fraud, an importer actually shows neither tax nor report VAT in forms, but calculates them in price and charges from the buyer. After that importer/trader disappears, and tax load, which is on, the side on the buyer makes profit. After that, the government is embezzlement for the value of the tax fraud, and the buyer does not have right for VAT tax because of that tax has not been paid at all. This unreported VAT for goods has several negative sides:

- distorts illustration of trade in the EU Member States;
- export is recorded and import not;
- government side damages for unreported and unpaid tax.

Recent practical experience of the application of Regulation (EC) No 1798/2003 in the fight against carousel fraud has shown that in some cases it is essential to establish a much faster mechanism for the exchange of information, covering much more, and better targeted, information in order to combat fraud effectively. In accordance

<sup>2</sup> How carousel fraud is putting the VAT system in a spin By Simon Wilson Aug 31, 2006(accessed 05.05.2011)

<sup>3</sup> Dr. Konstantin Pashev, Fighting VAT fraud; The bulgarian Experience, Center for the study of Democracy, Working Paper, WD 0606/2, 2006, June, pg.5

with the Council Conclusions of 7 October 2008, a decentralized network without legal personality, called Eurofisc, should be established within the framework of this Regulation for all the Member States, to promote and facilitate multilateral and decentralized cooperation permitting targeted and swift action to combat specific types of fraud<sup>4</sup>.

The problem is in so-called VAT gap, which is difference between theoretical calculated VAT and actually charged VAT. Germany, Great Britain and Austria felt loss and damage and give incentive for many acts to complement the Sixth EU Directive of 1977 VAT Act 1994 that made major changes on VAT in the EU.

For these reasons, the Member States of the European Union struggle to combat these frauds and they are considered a priority. The fight against this type of fraud is based on the competence of the EU Member States and mutual administrative cooperation and action at EU level. Tax fraud is a global phenomenon, where tax fraudsters are in above the tax administrations in relation to the benefits that globalization brings, in terms of freedom of movement of goods and people in internal markets.

### Macedonian practice

Macedonian VAT Law in the constellation of the German VAT Law, which explicitly stated that provisions to convey the reverse burden of VAT invoices. Consequently, Macedonian VAT Law includes provisions that regulate this matter.

On other hand, Macedonia cannot stay immune on this kind of fraud for several reasons:

1. the import liberalization of Macedonia towards the EU. Macedonia is fully open to trade towards the EU countries with few restrictions and quotas on imports, and business relationships. All the above-mentioned "vulnerable" goods and services also are imported in Macedonia.
2. Freedom of movement of goods and people. The processes of globalization emerged new needs and new products (computer products, satellite equipment, etc.) without any restrictions on their movement and flow. These products are expensive and are very "vulnerable" on tax evasion. The tax authorities are not flexible in adopting and implementing laws and regulations governing the import and subsequent operations with them.
3. Quick exchange of information. Using new information technologies (internet, mobile phones) news and information is quickly available, where each new product regardless of type, rapidly expanding and is available everywhere
4. Business Intelligence. Including the impact of market conditions, future trends, business partners, customers, the decision making process, where small business entities make large deals and then close the company, and reopen new one there is still possibility for tax evasion. These processes are characteristic for EU countries.

According to the VAT Law, taxpayer is obliged to express import VAT in invoices. "Reverse load" indicates that the importer to import VAT on debt side according to Article 32, paragraph 4, and at the same time the same amount of VAT express as claims according to Article 6, paragraph 2 of the Rules for implementing the Law on VAT. With this expression of VAT on both sides as debt and as claim repeal payment obligation with claim of VAT, and remains only the obligation of recording VAT. This

<sup>4</sup> Official journal of the European union, L268, Volume 53, 12 October 2010

requirement reduces the space for tax fraud because the tax is already expressed in each individual invoice and there is no obligation to pay neither any claim for refund of VAT. At the beginning of introduction of the law appeared problems due to wrong interpretation and inconsistency in guidelines and regulations. The basis for calculating the VAT at reverse load is invoice issued by a taxpayer resident abroad in accordance with Article 16 paragraph 1 which states that the tax base is the total amount of compensation that is received or should be received in which is not included value added tax. If a nonresident taxpayer apply invoice with separately stated income, the recipient turn into taxpayer and the basis for calculation will be the gross fee (VAT included).

In the report and recommendations of the EU commissioner for customs and tax issues says that in this chain of tax fraud «Carousel scheme» includes European countries which are not EU members.

Macedonia must work in this field in cooperation with international agencies how can prevent and stopped carousel fraud as basis for money laundering.

## Carousel fraud and money laundering

Carousel fraud is going as chain and usually starting at one point with already defined prices and time of transaction. Every next buyer from the chain getting the product or good with included VAT at higher level of price. So the good traded for the next buyer in the chain must be under valuate. This undervaluation has an added advantage as it reduces the import tax/duty due to the third country. This financial 'loss' to the organization is covered with VAT repayment by the EU member state.<sup>5</sup>

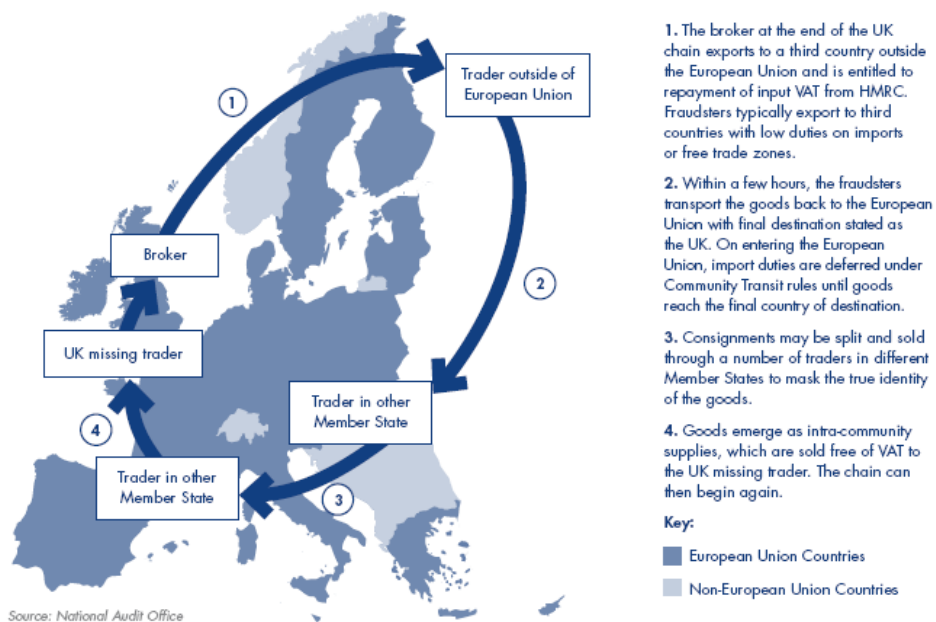
One consequence of the circular nature of the fraud is that the goods become ever more expensive as they are "traded", which if unchecked would lead to prices spiraling out of control. This means that in every carousel, the goods need to be under valuated before they enter into trade circle again. This often occurs when the goods are in 'third countries'. This undervaluation has an added advantage as it reduces the import tax/duty due to the third country. This financial 'loss' to the organization is covered by the VAT repaid by the EU member state.

Payment for the goods may not go directly to the missing trader. Instead, one of the buffer companies will pay the EU supplier directly and send the balance to an offshore, 'third party' account. The 'third party' account is used to pay the 'handling fees' for the facilitators of the fraud (the buffer companies). Invoices for services rendered (e.g. repayment of loans at excessive rates of interest) may be used to legitimize these third party payments. This reduces the risk for the missing trader of having any significant assets that could be seized by law enforcement agencies. It also negates the need for a missing trader to have a bank account and thus prevents the need to produce proof of identity to a bank. Examples have also been identified where payments are made in installments, where the VAT element follows after the reclaim has been paid.

Fraudsters will frequently try to use accounts held with the same offshore bank. The UK discovered that the majority of known VAT carousel fraudsters used the same offshore bank. This hid the money flows in the transactions from UK law enforcement agencies as well as hiding the onward movement of money to other jurisdictions. Additionally, using accounts held with the same bank speeds up the transfer of money reduces the chance of errors and maintains high level of secrecy. This also enables traders

<sup>5</sup> Financial Action Task Force, Groupe d'action financière, Laundering the proceeds of VAT Carousel Fraud 23February 2007.pg.4

to transfer money online, which suits the criminals, as they are able to maintain their anonymity and complex carousel.



Source: Financial Action Task Force, *Groupe d'action financière, Laundering the proceeds of VAT Carousel Fraud* 23February 2007, pg.24

Inevitably, there are substantial flows of money leaving the EU and going to offshore bank accounts disguised as transactions for legitimate business. In order to prevent money laundering associated with this fraud, it is imperative that financial institutions fulfill their obligations under the FATF (Financial Action Task Force) recommendations to know their customers, and operate due diligence. This idea is supported in the FATF's *Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2004-2005* reports, which notes in relation to VAT carousel fraud that uses an Alternative Remittance System to move funds: "The transaction will appear normal to the Alternative Remittance Systems (ARS) at each end of the transaction unless they are aware of the fraud profile. Knowing and understanding the nature of business performed by the remitter will generally reveal that the size of transaction cannot be supported by the purported commercial activity. This type of case can involve an ARS operation misused by criminals or an operation that is involved more or less directly in the conspiracy.

Transactions are typically large and frequent. The ARS operator remitting the money and the ARS operator holding the cash pooling account can detect this type of activity by examining the business details behind the transaction. The money typically moves on very quickly to avoid possible detection. ARS operators receiving the electronic payments would need to compare details of the originator and ultimate beneficiary to determine whether the transaction makes business sense."

The majority of the money is initially laundered through the banking sector. However, many countries have identified cash withdrawals later in the process, which in some cases have been 'invested' through casino transactions<sup>6</sup>.

Some indicators of Carousel and money laundering

Indicators that should be as spark signal for Carousel VAT fraud as basis for money laundering are:

- Profit in company is very high for short time of working;
- The price of goods that is selling are cheaper than real price for that kind of goods;
- VAT tax for some goods is lower than actual VAT;
- Money from account from sold goods are transfer on other account;
- The seller gives instructions for making a payment on another account or offshore account or on third party;
- Incompetent/fraudulent CEO of the company;
- Incompetent/fraudulent CFO in company;
- Unreal invoices with wrong date, ID number, VAT number, price etc.;
- Invoices for unreal or extraordinarily services or goods;
- Large cash withdrawals;
- Not publishing the companies' annual records, pursuing activities that are not part of the corporate goals;
- Immediate payment of invoices that are not in proportion to the normal financial means of the company;
- Foreign nationals in charge of companies, who have often never been a director of a company in the jurisdiction and may not have an address in the jurisdiction;
- Invoices for services not usually associated with the business;
- Export of goods or services that do not match the normal market rate; etc<sup>7</sup>.

## Conclusion

Since abolition of border controls on the flow of goods from 1993 and the expansion of trade in services as well as of e-commerce complicate the administration of VAT in intra-community trade. Serious organised crime groups are involved in carousel fraud either using it to raise funds or to launder the proceeds of other criminal activity. This type of fraud entails huge damage for the financial system of the particular country. Money generated by this type of fraud legally enters in the system through banking system.

The fight against this type of fraud is based on the competence of the EU Member States and mutual administrative cooperation and action at EU level.

Tax fraud is a global phenomenon, where tax fraudsters are in above the tax administrations in relation to the benefits that globalization brings, in terms of freedom of movement of goods and people in internal markets.

Concerning the institutional close cooperation in the Macedonia the mixed commission should be established which would be consisted of professionals from the Public Revenue Office, Customs Office, Financial Police, Department of money laundering within the banks and department of economic crime within the Ministry of Interior. Such coordinated body will insure continuous chain of action and detection of fraudulent transactions within the Macedonian judicial systems.

<sup>6</sup> Financial Action Task Force, Groupe d'action financière, Laundering the proceeds of VAT Carousel Fraud 23February 2007.pg.24

<sup>7</sup> Financial Action Task Force, Groupe d'action financière, Laundering the proceeds of VAT Carousel Fraud 23February 2007.pg.18

Computer Technology and software are vital for the work of this body. New information system should implemented which will disclose and alarm all non-unnatural transaction such as higher tax credit compared with average of the last three months.

In order to have more efficient fought against missing trader fraud the authorities may limit their focus and apply reverse charge mechanism only to certain high value products such as:

- Computer microprocessors and central data processing units (motherboard)
- Mobile phones
- Perfumes and similar excise goods
- Antiques and valuable works of art
- Precious metal

## References

1. Financial Action Task Force, Groupe d'action financière, Laundering the proceeds of VAT Carousel Fraud 23February 2007
2. HM Revenue & Customs (HMRC)
3. How carousel fraud is putting the VAT system in a spin By Simon Wilson Aug 31, 2006(accessed 05.05.2011)
4. Official journal of the European union, L268, Volume 53, 12 October 2010
5. Ian Cobain and Ashley Seager, Carousel fraud: Follow the money: the multibillion pound trail that led to Caribbean bank: Customs investigators found suspected fraudsters had one thing in common: accounts at same institution, The Guardian (London) - Final Edition, September 21, 2006
6. Louse Nordenhok, Carousel fraud, Master thesis, Faculty of Law, University of Lund
7. Dr. Konstantin Pashev, Fighting VAT fraud; The bulgarian Experience, Center for the study of Democracy, Working Paper, WD 0606/2, 2006, June
8. Ferwerda, Joras, Source: Review of Law & Economics; 2009, Vol. 5 Issue 2, p903-929 (www.ebsco.com)
9. Vaidas Gaidelys, Gediminas Bučiūnas: Money Laundering and its Economic Impacts in the Context of the Fight Against Terrorism, ISSN 1392-2785 ENGINEERING ECONOMICS. 2008. No 3 (58) ,The economic conditions of enterprise functioning (www.ebsco.com)

## Summary

Carousel fraud is 21-century type of economic-financial crime. There is a need to increase global awareness regarding the carousel frauds for fight against money laundering. Carousel fraud and money laundering it is not only EU problem but also for entire global financial system. The impact from the associated money laundering has a global reach and it is therefore necessary for countries to work together to provide a global response. Some of the measures which EU and Macedonia should use for combating of this type of crime are: big efforts, training the employees who are primarily working on VAT frauds, getting familiar with this type of fraud, to make a link to money laundering, close inter institutional cooperation in detecting Carousel fraud and money laundering, international cooperation, quick and efficient exchange of information, etc.





# POLICE BEHAVIOUR AND PRESUMPTION OF INNOCENCE

*Cane Mojanoski, PhD  
Faculty of Security, Skopje*

**Abstract:** The subject of this paper is the presumption of innocence. It is considered as a necessary standard of any democratic order and obligation and creed in the behavior of public authorities and the police as its authority. Compliance with European values is the basis for cooperation in all fields and in the field of police cooperation. The right to a judicial pronouncement of sentences, is in close connection with the principles of legality in the country. Namely, that means : a) everybody is innocent, until his guilt is not proved in the court (presumption of innocence), b) can be responsible for an offense that in the moment of committing established by law as punishment, c) offense may be sentenced punishment within established by law, d) once fixed penalty with effective court decision cannot be determined subject of responsibility again, e) has right of appeal f) is entitled to compensation of prejudice if is illegally of liberty or unlawful convicted of a specified act.

In this paper special attention will be paid to the perceptions of citizens of the Republic about how the police respect the principle of presumption of innocence. The offered note «Police respect the right of presumption of innocence.» The responses of 1460 respondents move like this: I do not agree at all 152 or 10.4%; I do not agree 294 or 20.1%, I cannot evaluate 536 or 36.7%; I agree 330 or 22.6%, and totally agree 144 or 9.9%. The question «Police should continue to show on TV suspects in handcuffs, citizens responded like this: I don't agree at all 285 or 19.5%; I do not agree 377 or 25.8%, can't evaluate or 246 16.8%; agree 346 or 23.7 and totally agree 206 or 14.1%. On question «police actions and interventions are objective and fair», the answers are: I do not agree at all 125 or 8.6%; I do not agree 288 or 19.7%, cannot evaluate 521 or 35.7%; agree 385 or 26.4%, and completely agree 140 or 9.6%.

Varying the attitude of citizens will be considered through the practice of pre-trial proceedings in several events and actions to deal with crime in the country.

## Introduction

The subject of this paper is the presumption of innocence. It is considered as a necessary standard of any democratic order, commitment and creed in the behavior of public authorities and the police as its authority. Why is the debate on the presumption of innocence up to date? Are we, after two decades of the fall of the Berlin Wall and the “iron curtain”, still confronted with the remains of the absence of control of the police structures, especially the «secret» services? Is the protection of individuals from political calculations always ensured in the process of fighting against the crime? It is impossible to answer to all these questions in this paper. Therefore, we will focus on some indicators, which will refer to certain situations in Macedonia, which two decades is in transition and endeavors to incorporate the European principles and standards. One segment of these standards is the protection of personal freedoms and rights.

The debate on human freedoms and rights is at the same time the debate on legal position of the individual spam authority. There is also the borderline, which must not cross any authority if it has in itself the preferences of democratic, i.e. is constituted on democratic principles. Even democracy cannot be reduced to the freedoms and rights; it is unimaginable and impossible without the exercise of human rights and freedoms, because the scope and respect for human rights is the best indicator of the nature of relations between the State authority and citizens. In this sense, human freedoms and rights, along with the Constitution, are barrier of power people arbitrariness and the absolute and irresponsible power. Therefore, the freedoms and the rights are constitutional by the highest legal act of any state<sup>1</sup>. They have developed as a tool for limiting state authority and in certainly sense they are state's resist right i.e. resist freedoms.

## Materials and methods

This paper performed elemental analysis of the normative solutions to the presumption of innocence, especially the implementation of the European standards in the Macedonian legislation, and then performed a secondary analysis of current situations and analyzing the attitudes of citizens about police work. Namely, these are research results obtained in the fieldwork survey, face to face, on the area of whole country and it is conducted every year in the last 4 years, from January 8 to 17. It was made standard survey for researching of citizens' attitudes for police and police work. More completed research results will be published during 2012 when they finish longitudinal study on the perceptions of citizens about police work. Here we will discuss only the perceptions of citizens regarding the respect of the presumption of innocence, which is an indicator of the behavior of public authorities, particularly the police, in relation to the practice of European standards on human rights and freedoms, and in that context and presumption of innocence.

## Results and discussion

Human rights and freedoms are the result of the centuries striving of individuals to protect themselves from irresponsible behaviour of domineering and unlimited authority. Namely, the liberal state in its conception, provides free zone of privacy to individual, i.e. it is reduced to a night guardian, and in society develops free competition between economic subjects. So, how is wider domain in the field of free privacy, i.e. how much less the country intervened in that area, then it is a liberal country. In contrast, if the state more and more often intervene in all spheres of life, does not respect the distinction between public and private life, just wants to rule with the destiny of each individual, then it is a totalitarian country.

Poseben pridones vo razvoJot na čovekovite slobodi i prava ima liberalno-demokrat-skata koncepcija. Taa e del na konceptot na liberalnata demokratija. Vo neJzinata struktura se poagda od toa deka slobodite i pravata: a) se primarna i ekstenzivna kategorija, a državnata vlast sekundarna i restriktivna kategorija, b) tie se ustavna ,a ne zakonska kategorija, v) postoi korelacija meĝdu slobodite i pravata i dolžnostite i odgovornostite na čovekot i graĝdaninot i v) za nivnata povreda e obezbedena sudska zaštita.

<sup>1</sup> "Political freedom in relationship with the citizen (personal aspect of freedom) is compose of safety for the citizen, which provision are especially important Criminal law and jurisdiction: if the innocence of citizens is not guaranteed, then and the freedom is not guarantee". Acad. Vlado Kambovski: Lectures of Philosophy of law; p.92; <http://teon.blog.mk/2011/01/09/kant-indukcijata-i-kauzalitetot-konceptalniot-zarodish-na-nauchniot-relativizam/> [12.05.2011]

## Macedonian to English translation

A special contribution to the development of human rights and freedoms has liberal - democratic concept. It is part of the concept of liberal democracy. In its structure is starting that freedoms and rights are: a) primary and extensive category, and state authority secondary and restrictive category b) they are constitutional and not a legal category, c) there is a correlation between human freedoms and rights and human duties and responsibilities and citizen and c) for their injury is secured court protection.

The Constitution stipulates, «A person accused of an offense shall be presumed innocent until his guilt is established by effective court decision (article 13, paragraph 1). That means the responsibility of public prosecutor is to prove the guilty of the citizen, not vice versa. That is because the court exists for citizen, not reversal. And only the court's authority which is competent and professional, in a procedure regulated by law, to determine who is guilty and to determined the guilty or innocence of the citizen. So announcing the data or the actions of state authorities to a citizen is essentially punishment offence and does not respect this clause established by the Constitution<sup>2</sup>. This constitutional guarantee is determined by the Law on Criminal Procedure in which «the person accused of a crime is presumed innocent until his guilt is established by an effective court verdict. In particular, it specifies, «state bodies, mass media and other subjects are obliged to adhere to the rule of paragraph (1) of this article, and its public statements about the procedure that is in progress must not prejudice the rights the accused and aggrieved as well as judicial independence and impartiality<sup>3</sup>. In Article 4 of this Law is contained and the principle in *dubio pro reo* as one of the important consequences of the principle of presumption of innocence: the existence or nonexistence of facts that comprise feature of the crime or from which depends the application of any provision of the Criminal Code, the court determined in a manner favorable to the accused<sup>4</sup>. The principle of presumption of innocence means that the burden of proof falls on the prosecution: the defendant is released from the obligation to prove his innocence; he has the right to remain silent and not talk. The defendant must not force them to testify against themselves or their relatives or to confess guilt. Recognition extortion is illegal and punishable, and court verdict cannot be based on the statements obtained by force, threat or similar means.

In function of the principle of presumption of innocence is a provision under which prior to a verdict, the freedoms and rights of the accused and other persons may be limited only to the extent that is necessary and under conditions that the law provides. In this sense, the defendant may be subject to arrest and detention and other restrictions related to the detention regime, taking photographs and fingerprints, taking blood for testing, psychiatric or medical examination, physical searches or warrants of homes, temporary confiscation of objects and similar<sup>5</sup>. The right of presumption of innocence implies a fair trial<sup>6</sup>. This principle applies to the person from the moment the existence of reasonable doubt and ends when the guilty verdict would finally be confirmed. Thus,

2 «The person accused of an offense shall be presumed innocent until his guilt is established by a effective court decision. A person illegally detained, detained or illegally convicted has a right to compensation and other rights established by law». Constitution of the Republic of Macedonia, Official Gazette of the Republic. Macedonia no. 52/91, Article 13;

3 Law on Criminal Procedure, Official Gazette no. 150 of 18.11.2010, article 2;

4 Making decision in a way favorable to the defendant (In *dubio pro reo*)

5 Initial report of Republic of Macedonia for International Covenant on Civil and Political Rights; [www.mfa.gov.mk/Upload/.../Files/ICCPR-initial-mak.doc](http://www.mfa.gov.mk/Upload/.../Files/ICCPR-initial-mak.doc) [6.05.2011], p.74-75;

6 The person accused of a crime is entitled to a fair and public trial before an independent and impartial court in adversarial proceedings can impugn the charges against him and to propose and present evidence in his defense; Article 5 of the Law on Criminal Procedure.

in criminal cases, prosecutors must prove the guilty of defendant, and if there is reasonable doubt about his guilt, the defendant may not sound guilty.

The right of the accused to defend him with silence<sup>7</sup> and the right not to be compelled to testify against him or to confess guilt also fall under the principle of the right of presumption of innocence. The right to silence required also silence to be disregarded in determining the guilt or innocence, before the commencement of an investigation by the prosecutor. The right of the accused not be compelled to testify against himself or to confess guilt implies prohibition to engage in any form of pressure<sup>8</sup>.

However, what kind of actions violates the principle of presumption of innocence? European Convention on Human Rights provides a standard that everyone charged with a criminal offense will be considered innocent until his guilty is not proved according to law. However, the same applies to those civil cases that are considered «crimes» such as professional disciplinary proceedings. What is the practice in Republic of Macedonia? A country is highly ranked by the degree of corruption and inefficiency in fighting it. In striving to respond on the need of committing the European standards, government despite normative constitution, practices punishment procedures for the suspects, i.e. the public is preoccupied with more arrests in front on TV cameras, or communicate «the effects of the fight against crime»<sup>9</sup>. Thus, you can read that one of the «results» of the fight against organized crime is known police operations known as «Snake Eye», «Boomerang» and «Phalanges». Here is how the political structures publish the «achievements». «Snake Eye» - after months of operational activities completed action «Snake Eye», which resulted in 79 criminal charges against employees of the PE Macedonia Road «receivers, controllers and deputy head, who are suspected from April to August 2007 damaged the Fund for National and Regional Roads of Macedonia for about five million<sup>10</sup>. Alternatively, police action «Boomerang». It is described that is performed in a coordinated action on border crossing «Deve Bair», «Tabanovce», «Medzitlija» and «Bogorodica» arrested 41, including 26 employees of MIA, 10 customs officers and five employees in the catering near the border crossing «Deve Bair», all suspected of committing a crime taking bribes. With operation was discovered 37,575 euros and 145,500 denars<sup>11</sup>. Judicial procedure, did not result in qualifying organized crime, but with the release of a number of suspects, imposing sentences for misconduct. Alternatively, they remain unfinished. Such is the case with the police action «Phalanges». It is regarded as «action that effected in June 2010 with criminal charges against 29 persons and seizure of over 3,000 coins that come from different historical periods, more than 20 different figures in different sizes made of stone, bronze, copper and marble, many ceramic, copper and brass vessels, over 160 pieces

7 In American law there is provision under which a person is called to answer before the law can decide to silence, if she or her defense thinks it's in her best interest. That kind of deep sense of individuality and individual rights was particularly harsh in relation to the procedure by which the government acted in cases of crimes because of the example of government mistreatment and excessive powers in the performance of the courts and sending people in prison without full respect for their rights. Although the Fifth Amendment prevents the American government and authorities to compel individuals to testify against himself alone, there are other mechanisms that can be used to get to the truth. Alluding to the case of Enron by Stanford University professor Robert Weisberg said that there was sufficient evidence such as written documents and the testimony of others on the basis of which to build a firm based process. According to: What is the Fifth Amendment to the Constitution of the United States 5/17/2002; VOA - Carol Castiel; 17-05-2002

8 Wolfgang Benedek (editor): Understanding the human rights Handbook for education in the field of human rights p. 167; According to: [www.etc-graz.at/.../RAZBIRANJE\\_NA\\_COVEKOVITE\\_PRAVA\\_-\\_Priracnik\\_za\\_educacija\\_od\\_oblasta\\_na\\_covekovite\\_prava.pdf](http://www.etc-graz.at/.../RAZBIRANJE_NA_COVEKOVITE_PRAVA_-_Priracnik_za_educacija_od_oblasta_na_covekovite_prava.pdf) [7.05.2011]

9 VMRO-DPMNE - what we achieved in the past four and a half years, Skopje, 2011; See p.59-64. (Int. This organization in a coalition with another party of the ethnic Albanian community has formed a government).

10 Ibidem, ... p.61;

11 Ibidem, ... p.60;

of various jewels, 10 icons and over 300 other items, whose financial, and cultural-historical value is priceless»<sup>12</sup>.

One of the marks of the fight against crime were shooting arrests in handcuffs, procedures in which citizens were arraigned before an investigative judge at the main entrance of the court and held press conferences of representatives from the MIA that made the reconstructions offenses for which the indicated persons are suspected. Then, these reconstructions were presented in the media<sup>13</sup>. Such actions, in certain cases, especially when were identified or close members of the opposition resembled as persecution against the suspects, who were proscribed, and pushed the work of judges, which they themselves have said in terms of passing of detention and fair trial of sensational events<sup>14</sup>. In this context, is the press conference and the comment of the Minister of Internal Affairs about the implementation of the measure of house arrest in one of suspects in affair «Ashes», then the reaction of the highest judicial authority, and these days the change of judge. Although there are numerous actions to deal crime, to the competent institutions, except for the Ombudsman and the Non-Governmental Organizations are absent complaints for violation of the honor and dignity in the implementation of the so-called 'Spectacular arrests' as well as violation of the principle presumption of innocence»<sup>15</sup>.

In Macedonian society there were debates about whether this practice in the use of police actions. Such a debate titled as «spectacular or efficiency, which involved experts from criminal matters and international protection of human rights, journalists, representatives of civil society, representatives of higher education institutions and government bodies, but lacked the presence representatives from the MIA<sup>16</sup>. It is important that were actualized particular cases from 2009 in which the Directorate for Personal Data Protection reacted. Reactions are more concerned authorities who use their powers to hurt the right of protection of personal data. As a result of the debate is conducted training for the media, which treated many aspects of freedom of information versus the right of privacy. With this activity is emphasized the importance of respect of Article 30 paragraph 2 of the Regulation on the Operations of the Interior, which is determined that «arrested and detained persons should not be exposed to public curiosity, i.e. not giving information for them, except the government departments responsible for conducting the procedure»<sup>17</sup>.

Debates around this issue, especially the analysis of the Coalition «All for Fair Trial», as well as public debates emphasize the role of the judge in this kind of arrests, in particular its responsibility to ensure the respect of the principle of presumption of innocence, which he has obligation to issue appropriate orders to avoid negative coverage by the media. Practice shows that the investigative judges do not take measures to reduce this type of detention and thus to protect the rights of a suspect in the proceedings. In this way, is the assessment that the right to dignity and the principle of presumption of innocence must be respected by the Ministry of Internal Affairs, which typically breaks

12 Ibidem, ... p.59;

13 Interesting is the case for discovering of juvenile pimping in one small town. The tone of the recording and outs of parent on television affected to quickly reveal the identity of the minor girl. After several days juvenile was found dead in the yard. The case was closed as a suicide. There is no responsibility of the institutions or the media.

14 Movie arrests pressure for judges, *Vreme*, 2.10.2009, <http://vreme.com.mk/> [11.03.2011]

15 In 2009, most complaints related to the uniformed police officers. The number of complaints from police officers increase by 5% compared to 2008. Most complaints are directed at the expense of uniformed police officers (44%) and the inspectors (17%).

Effectiveness in protecting human rights in excess of police powers and legal analysis in 2009; p. 27-28; <http://www.soros.org.mk/default.asp?lang=mak&mnuuid=1586> [12.05.2011]

16 Round Table meeting was held on 7.10.2009, [www.hrsp.org.mk](http://www.hrsp.org.mk) [11.03.2011]

17 Official Gazette of Republic of Macedonia, No. 149/2007



through its press releases and press conferences rather than inform the public on their operations, often performed and prescribe or calls to not believe the media<sup>18</sup>. It is also estimated that all the official bodies, including the prosecution and the police should not make statements that provide qualifications for guilt or innocence of an accused person until the final outcome of the trial. That is the only way to protect and respect the principle of presumption of innocence in which everyone is presumed innocent until his guilty is not proved in a legally established procedure and an effective court decision.

In addition, the research results indicate specific situations. In this paper special attention will be paid to the perceptions of the citizens of the Republic about how the police respect the principle of presumption of innocence.

Table No. 1 PoliciJata go poçituvu pravoto na prezumciJa na nevinost  
Macedonian to English translation

**Police respect the right of presumption of innocence**

		2010		2011	
		Frequency	Percent	Frequency	Percent
Valid	I disagree at all	123	9,4	152	10,4
	I disagree	255	19,5	294	20,1
	I can't evaluate	526	40,2	536	36,7
	I agree	277	21,2	330	22,6
	I agree totally	124	9,5	144	9,9
	Total	1305	99,7	1456	99,7
Missing	System	4	,3	4	,3
<b>Total</b>		<b>1309</b>	<b>1309</b>	<b>1460</b>	<b>100,0</b>

To the question whether «police respect the right of presumption of innocence», a negative attitude have 28.9% in 2010, i.e. 30.5% in 2011. Positive attitude in 2010 had 30.7%, such attitude also had 32.5% in 2011. From there we can conclude that positive attitude is result and of the lower intensity actions of arrests before the cameras.

**Table. Two Police should continue to show on TV suspects in handcuffs**

		2010		2011	
		Frequency	Percent	Frequency	Percent
Valid	I disagree at all	247	18,9	285	19,5
	I disagree	360	27,5	377	25,8
	I can't evaluate	204	15,6	246	16,8
	I agree	287	21,9	346	23,7
	I agree totally	210	16,1	206	14,1
	Total	<b>1308</b>	<b>100,0</b>	<b>1460</b>	<b>100,0</b>

18 «The Ministry appeals if the citizens want to express their protest in a democratic manner on their own behalf to seek sanctions for the behavior of A1 television to do the same to the competent institutions, citing the following legal and constitutional provisions». <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=130995> [11.03.2011]

To the question «Police should continue to show on TV suspects in handcuffs, citizens responded like this: the citizens disagree at all 285 or 19.5%; disagree 377 or 25.8%, can not evaluate 246 or 16.8%; 346 or 23.7% agree and totally agree 206 or 14.1%. On the question «Police actions and interventions are objective and fair», the answers are as follows: I disagree at all 125 or 8.6%; I disagree 288 or 19.7%, I cannot evaluate 521 or 35.7%; 385 or 26.4% agree, and completely agree 140 or 9.6%. So, with this note in 2010, 46.4% and 45.3% in 2011, did not agree at all or disagree. Positive attitude with this statement (completely agree or agree) in 2010 are 46.4% of respondents, and 38.00% in 2011.

Similar are and the responses to the question «Police arrest selectively». With this attitude said that did not agree at all 65 or 5.0% in 2010, i.e. with the same response are 122 or 8.4% in 2011. Disagree 235 or 18.0%, in 2010, i.e. 286 or 19.6% in 2011. Positive attitude have 29.3% in 2010, i.e. 39.8% in 2011.

## Conclusion

From the previous presentation that we can note that the presumption of innocence as inviolable human right in the practice of Macedonian society followed the spectacular arrests, which indicate violation of the bylaws of the police in connection with the use of handcuffs, but and threatening of privacy by the media. It noted also inadequate, and in some cases passive role of investigative judges and the absence of reactions, with the way the arrest or apprehension of questioning can affect the principle of presumption of innocence.

## References

1. Acad. Vlado Kambovski: Predavanja po filozofija na pravoto; str.92; <http://teon.blog.mk/2011/01/09/kant-indukcijata-i-kauzalitetot-konceptalniot-zarodish-na-nauchniot-relativizam/> [12.05.2011]
2. Ustav na Republika Makedonija; Sluzben vesnik na R. Makedonija Br. 52/91
3. Inicijalen izvestaj na Republika Makedonija po megunarodniot pakt za graganski I politiki;ki prava; [www.mfa.gov.mk/Upload/.../Files/ICCPR-initial-mak.doc](http://www.mfa.gov.mk/Upload/.../Files/ICCPR-initial-mak.doc) [6.05.2011],
4. Zakon za krivicna postapka; Sluzben vesnik na RM, br. 150 od 18.11.2010
5. Pravilnikot za vrsenje na rabotite na MVR; Sluzben vesnik na RM, br. 149/2007
6. Šta je Peti amandman na Ustav SAD-a 17/5/02; VOA - Carol Castiel; 17-05-2002
7. <http://www.a1.com.mk/vesti/default.aspx?VestID=130995> [11.03.2011]
8. <http://vreme.com.mk/> [11.03.2011]
9. [www.hrsp.org.mk](http://www.hrsp.org.mk) [11.03.2011]
10. [www.etc-graz.at/.../RAZBIRANJE\\_NA\\_COVEKOVITE\\_PRAVA\\_-\\_Priracnik\\_za\\_educacija\\_od\\_oblasta\\_na\\_covekovite\\_prava.pdf](http://www.etc-graz.at/.../RAZBIRANJE_NA_COVEKOVITE_PRAVA_-_Priracnik_za_educacija_od_oblasta_na_covekovite_prava.pdf) [7.05.2011]

## ПОСТАПУВАЊЕТО НА ПОЛИЦИЈАТА И ПРЕЗУМПЦИЈАТА НА НЕВИНОСТ

### Резиме

Предмет на трудот е презумпцијата на невиност. Таа се разгледува како неопходен стандард на секој демократски поредок, обврска и кредо во однесувањето на јавната власт и на полицијата како нејзин орган. Почитувањето на европските вредности е основа за соработката на сите полиња и на полето на соработката на полициите. **Правото на судско изречување на казните**, е во тесна врска со начелата на законитост во Република Македонија. Имено, тоа значи дека: а) секој е невин додека судски не се докаже неговата вина (пресумпција на невиност), б) може да се одговара за дело што во моментот на чинењето со закон е утврдено како казниво, в) за казнивото дело може да биде изречена казна само во рамките пропишани со законот, г) еднаш утврдена казна со правосилна судска одлука не може да е предмет на повторно утврдување на одговорноста, д) има право на жалба и е) има право на надомест на штета доколку е незаконито лишен од слобода или е незаконито осуден за определено дело.

Во трудот посебно внимание ќе му посвети на перцепциите на граѓаните на Република Македонија за тоа колку полицијата го почитува начелото на презумпција на невиност. На понудента констатција **“Полицијата го почитува правото на презумпција на невиност”**. Одговорите на 1460 испитаници се движат вака: воопшто не се согласувам 152 или 10,4%; не се согласувам 294 или 20,1%; не можам да оценам 536 или 36,7%; се согласувам 330 или 22,6%; и потполно се согласувам 144 или 9,9%. На прашањето **“Полицијата треба да продолжи да ги прикажува на ТВ осомничените со лисици на рацете”**, граѓаните одговориле вака: воопшто не се согласуваат 285 или 19,5%; не се согласуваат 377 или 25,8%; не можат да оценат 246 или 16,8%; се согласуваат 346 или 23,7 и потполно се согласуваат 206 или 14,1%. На прашањето **„Полициските акции и интервенции се објективни и праведни“**, одговорите се: воопшто не се согласуваат 125 или 8,6%; не се согласуваат 288 или 19,7%; не можат да оценат 521 или 35,7%; се согласуваат 385 или 26,4%; и потполно се согласуваат 140 или 9,6%.

Варирањето на ваквите ставови на граѓаните ќе се разгледаат низ практиката на предистражната постапка на неколку настани и акции за справување со криминалот во Република Македонија.

# ANALIZA PREDUSLOVA ZA USPEŠNOST PREVENCIJE PRANJA NOVCA I FINANSIRANJA TERORIZMA<sup>1</sup>

*doc. dr Slaviša Vuković  
Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

**Apstrakt:** Kriminalne organizacije kroz ilegalnu trgovinu različitim vrstama roba i pružanje različitih ilegalnih usluga ostvaruju veoma velike prihode. Prema saopštenju Kancelarije Ujedinjenih nacija za droge i kriminal, od 8. aprila 2011. godine, poslednje procene pokazuju da međunarodni organizovani kriminal u svim svojim manifestacijama generiše nezakonite profite koji iznose do 5% svetskog bruto domaćeg proizvoda. Zbog toga je neophodno poboljšanje međunarodne saradnje u sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma posredstvom međunarodnih finansijskih institucija, međunarodnih policijskih organizacija, a posebno preko saradnje nacionalnih finansijsko-obaveštajnih jedinica. U radu se analiziraju neophodni preduslovi za uspešnu međunarodnu saradnju u toj oblasti, a naročito prikupljanje podataka o sumnjivim finansijskim transakcijama, razmena tih podataka, analiza rizika i izrada indikatora za prepoznavanje sumnjivih lica i transakcija. Analizom su obuhvaćena i rešenja usvojena u domaćim pozitivnopravnim propisima, kao i odredbe ključnih međunarodnih instrumenata usvojenih pod okriljem Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope.

**Ključne reči:** prevencija, pranje novca, finansiranje terorizma.

## Uvod

Kriminalne organizacije kroz ilegalnu trgovinu različitim vrstama roba i pružanje različitih ilegalnih usluga ostvaruju veoma velike prihode. Prema saopštenju Kancelarije Ujedinjenih nacija za droge i kriminal od 8. aprila 2011. godine, poslednje procene pokazuju da međunarodni organizovani kriminal u svim svojim manifestacijama generiše nezakonite profite koji iznose do 5% svetskog bruto društvenog proizvoda. Za razliku od privatnog sektora, transnacionalni organizovani kriminal nije ograničen nacionalnim ili međunarodnim propisima i uprkos postojanju efektivnih globalnih sredstava za sprečavanje pranja novca, čini se da je otkriveno i konfiskovano manje od 1% prihoda od kriminala koji se pere kroz globalni finansijski sistem<sup>2</sup>. S obzirom da je jedan od ključnih metoda za uspešno sprečavanje organizovanog kriminala oduzimanje nezakonito stečene dobiti, ne treba da čudi što je sve više napora usmereno ka pronalasku efektivnih metoda za uspešno otkrivanje i sprečavanje pokušaja da se takva dobit ubaci u legalan finansijski sistem. Iako će u ovom radu neminovno biti reči i

---

<sup>1</sup> Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta pod nazivom Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija. Projekat finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (br. 179045), a realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2011–2014). Rukovodilac projekta je prof. dr Saša Mijalković. This paper is the result of the realisation of the Scientific Research Project entitled „Development of Institutional Capacities, Standards and Procedures for Fighting Organized Crime and Terrorism in Climate of International Integrations“. The Project is financed by the Ministry of Science and Technological Development of the Republic of Serbia (No 179045), and carried out by the Academy of Criminalistics and Police Studies in Belgrade (2011–2014). The leader of the Project is Associate Professor Saša Mijalković, PhD.

<sup>2</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2011/April/public-private-sector-partnership-is-crucial-to-tackle-organized-crime.html?ref=fs1>; preuzeto 10.04.2011.

o preventivnim merama koje se mogu preduzeti s ciljem neposredne prevencije pranja novca i finansiranja terorizma, prvenstveno predmet analize jesu preventivne mere čiji je doprinos za sprečavanje pranja novca posredan. Te mere čiji je doprinos posredan praktično predstavljaju preduslove za uspešnost neposrednih preventivnih mera.

## **Opšti preduslovi za uspešnost prevencije pranja novca i finansiranja terorizma**

Sprečavanje pranja novca predstavlja jednu od centralnih ili osnovnih aktivnosti u sistemu prevencije organizovanog kriminala. S obzirom da je organizovani kriminal po definiciji usmeren ka sticanju finansijske ili druge materijalne dobiti, sprečavanje legalizacije tako stečene dobiti, odnosno njenog polaganja, prebacivanja i korišćenja kroz legalne finansijske tokove predstavlja jedan od ključnih elemenata za odvracanje kriminalnih organizacija i grupa od daljeg vršenja krivičnih dela. Pored toga, aktivnosti koje sprovode državni organi u prevenciji pranja novca značajne su i za sprečavanje vršenja drugih krivičnih dela kojima se želi steći ili sticati protivpravna imovinska korist, a koja se ne mogu formalno kvalifikovati kao organizovani kriminal. Vršanjem takvih krivičnih dela, kao što su teške krađe, razbojničke krađe, razbojništva, iznude, ucene, otmice i slična, krajnji cilj je sticanje i korišćenje protivpravne imovinske koristi, ali krajnji cilj može biti i finansiranje terorizma. Zato je značajno istaći da su aktivnosti nadležnih organa u sistemu prevencije pranja novca značajne i za sprečavanje finansiranja terorizma, kao i to da se mere za sprečavanje finansiranja terorizma u osnovi svode na mere za sprečavanje pranja novca. Istovremeno to znači da su mere za sprečavanje pranja novca značajne i za sprečavanje finansiranja drugih kriminalnih aktivnosti, a ne samo terorizma, jer organizovane kriminalne grupe, kao i terorističke, svoj nelegalno stečen novac mogu koristiti za korupciju javnih funkcionera i državnih službenika, finansiranje aktivnosti političkih partija, rad pojedinih medija i sl.

Iako se mere za sprečavanje finansiranja terorizma u osnovi svode na mere za sprečavanje pranja novca treba imati u vidu jednu specifičnost kada je reč o prevenciji finansiranja terorizma. Ta specifičnost tiče se mogućnosti finansiranja terorizma sredstvima, odnosno prihodima koja su legalno stečena, a ne samo nelegalnim sredstvima koja prethodno treba ubaciti u finansijski sistem na način da se prikrije njihovo poreklo. Ta legalna sredstva mogu poticati od tzv. sponzorisanog terorizma (finansijske podrške država, legalnih organizacija i bogatih privrednika pojedinaca) ili od prikupljanja članarina kroz razna politička udruženja, prodaju publikacija i slično (Mijalković, Bošković, 2009: 295). U tim slučajevima za efikasno sprečavanje neophodno je analizirati samu transakciju ili poslovni odnos, kako bi se utvrdio njihov pravni osnov, ekonomska opravdanost i druge značajne karakteristike koje imaju legalni poslovi, a naročito karakteristike krajnjeg korisnika tih sredstava, kako bi se sprečilo korišćenje tih sredstava od mogućih terorista.

Organizovanje efikasnog sistema prevencije pranja novca i finansiranja terorizma zahteva sagledavanje još jednog značajnog fenomena – korupcije. U tom pogledu treba razdvojiti ispoljavanje korupcije u dva vida. Prvi njen oblik vezan je za ispoljavanje u pojedinačnim slučajevima između dva lica, onoga ko želi nekakvu uslugu i onoga ko takvu uslugu može da pruži s obzirom na položaj koji zauzima, odnosno ovlašćenje koje poseduje da može da odlučuje o dodeljivanju takve usluge ili barem da utiče na onoga ko takvo ovlašćenje ima. Drugi oblik koji je uz prethodni oblik posebno značajan za efikasnost prevencije pranja novca i finansiranje terorizma vezan je za obezbeđivanje uslova za nesmetano funkcionisanje kriminalnih grupa i organizacija. Za

legalizaciju nelegalne dobiti veoma često je neophodno vršenje korupcije kako bi se dodatno osiguralo fiktivno prikazivanje legalnog porekla nelegalne dobiti. Zbog toga je za prevenciju pranja novca i finansiranje terorizma jednako važno suprotstavljanje korupciji, odnosno uz aktivnosti na planu prevencije pranja novca i finansiranja terorizma ne bi trebalo izostavljati aktivnosti usmerene ka prevenciji korupcije. Nema sumnje da je korupcija često neophodna kako bi se olakšala nesmetana interakcija legitimnih aktivnosti i nezakonitih operacija organizovanog kriminala. Uvećavanje bogatstva i moći organizovanih kriminalnih grupa i pojedinaca može biti praćeno povećanjem socijalnog legitimiteta, koji povratno olakšava kapacitet za dalju korupciju. Kako na taj način organizovane kriminalne grupe postaju moćnije i više sofisticirane komponentu nasilja u njihovim operacijama sve više zamenjuje korupcija (Gilligan, 2007: 108-109).

Po pravilu, efikasno kontinuirano delovanje organizovanih kriminalnih grupa moguće je ukoliko one imaju direktne veze sa pojedincima koji se nalaze na ključnim položajima u strukturi državne administracije (Šikman, 2011: 167). Zbog toga, dva opšta i nerazdvojna elementa svake strategije prevencije organizovanog kriminala treba da budu aktivnosti usmerene ka prevenciji korupcije i pranja novca. To potvrđuju i međunarodni instrumenti značajni za prevenciju pranja novca, finansiranja terorizma i korupcije. Osnovni standard u izgradnji efikasnog sistema prevencije pranja novca i finansiranja terorizma jeste ratifikacija relevantnih konvencija Ujedinjenih nacija i konvencija Saveta Evrope. Kada je reč o konvencijama Ujedinjenih nacija pre svega treba ukazati na značaj četiri konvencije: Konvencija Ujedinjenih Nacija za borbu protiv nezakonite trgovine narkoticima i psihotropnim supstancama usvojena 1988. godine, Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma, koja je usvojena 9. decembra 1999. godine u Njujorku, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, koja je usvojena 12-15. decembra 2000. godine u Palermu i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, koja je usvojena 31. oktobra 2003. godine u Njujorku. Konvencija Ujedinjenih Nacija za borbu protiv nezakonite trgovine narkoticima i psihotropnim supstancama, značajna je iz više razloga, a jedan od njih je i to što od zemalja potpisnica zahteva da kriminalizuju pranje novca u vezi sa ilegalnom trgovinom opojnim drogama U Međunarodnoj konvenciji o suzbijanju finansiranja terorizma navedene su mere za sprečavanje finansiranja terorizma koje su značajne i za sprečavanje pranja novca, dok poslednje dve konvencije osim što na isti način traže od država potpisnica da inkriminišu pranje dobiti stečene izvršenjem krivičnog dela, traže od potpisnica da preduzmu u suštini iste mere za sprečavanje pranja novca. Time je, u domenu sprečavanja pranja novca, omogućeno da veći broj država koje nisu eventualno potpisale sve navedene konvencije, već samo neke od njih, izgrade jednoobrazne mehanizme.

Konvencija Ujedinjenih Nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala u članu 6. zahteva od država potpisnica da u skladu sa principima domaćeg zakonodavstva usvoje neophodne mere kako bi se utvrdila kao krivična dela sledeće radnje kada su učinjene s namerom: 1) pretvaranje ili prenos imovine znajući da se do nje došlo kriminalom, radi sakrivanja i prikrivanja njenog nezakonitog porekla, ili pomaganja licu umešanom u izvršenje krivičnog dela kojim je ona ostvarena kako bi izbeglo zakonske posledice svog činjenja; 2) skrivanje ili prikrivanje prave prirode, izvora, lokacije, raspolaganja, kretanja ili vlasništva ili prava na imovinu, znajući da je takva imovina stečena kroz kriminal; 3) pribavljanje, posedovanje ili korišćenje imovine znajući, u trenutku njenog prijema, da je ona dobijena kriminalom; 4) učestvovanje, povezivanje ili udruživanje radi izvršenja, pokušaja izvršenja i pomaganja, podsticanja, omogućavanja i davanja saveta za izvršenje radnji iz prethodnih tačaka. Pored toga u Konvenciji se navode i mere za sprečavanje pranja novca koje treba preduzeti, a one u



osnovi obuhvataju: izgradnju sveobuhvatnog regulatornog i nadzornog režima za banke i nebankarske finansijske institucije i ako je potrebno ostale organe koji su podložni pranju novca, koji podrazumeva i obavezu utvrđivanja identiteta korisnika; formiranje finansijsko-obaveštajne jedinice koja bi na nacionalnom nivou prikupljala, analizirala i prosledivala informacije u vezi pranja novca; razmenu informacija na nacionalnom i međunarodnom nivou; kontrolu prenosa fizički prenosivih sredstava plaćanja preko državne granice uz obavezu prijavljivanja njihovih značajnijih količina; čuvanje podataka i vođenje odgovarajućih evidencija i sl.

Kada je reč o Savetu Evrope treba ukazati prvenstveno na četiri konvencije koje su značajne za sprečavanje pranja novca. Prve dve konvencije direktno su relevantne za sprečavanje pranja novca, a to su: Konvencija o pranju, traženju, zaplenu i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom, koja je sačinjena 8. novembra 1990. godine i Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zaplenu i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma, koja je sačinjena 16. maja 2005. godine u Varšavi. Ostale dve su relevantne za prevenciju pranja novca i finansiranja terorizma na posredan način preko regulisanja suprotstavljanja korupciji, a to su: Krivičnopravna konvencija o korupciji, usvojena 27. januara 1999. godine u Strazburu sa njenim Dodatnim protokolom sačinjenim 15. maja 2003. godine u Strazburu i Građanskopravna konvencija o korupciji, sačinjena 4. novembra 1999. godine u Strazburu. Konvencija iz 1990. godine značajna je pre svega za krivičnopravnu prevenciju pranja novca, jer se u njenom članu 6, kao i u članu 6. Konvencije Ujedinjenih Nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, od država potpisnica traži da na praktično isti način inkriminišu pranje novca, a to isto zahteva u članu 13. Krivičnopravna konvencija o korupciji. Pored toga, od potpisnica se traži da na nacionalnom planu usvoje mere za otkrivanje imovine podložne konfiskovanju, sprečavanje njenog korišćenja i konfiskovanje prihoda, kao i obezbeđivanje efektivne međunarodne saradnje za ostvarenje tih ciljeva.

Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zaplenu i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma iz 2005. godine znatno je detaljnije uredila ovu oblast u odnosu na Konvenciju iz 1990. godine. U članu 9. propisan je način na koji treba inkriminisati pranje novca koji je u osnovi isti kao u Konvenciji iz 1990. godine, propisane su i mere za otkrivanje nelegalno stečenih prihoda, sprečavanje njihovog korišćenja kroz zamrzavanje i zaplenu, obaveza konfiskacije i ostvarivanje međunarodne saradnje u sprovođenju tih aktivnosti. U okviru mera koje treba preduzeti na nacionalnom nivou za prevenciju pranja novca i finansiranja terorizma posebno su značajne odredbe odeljka 2. glave 3, u kojem se zahteva od potpisnica da osnuju finansijsko-obaveštajnu jedinicu i preduzmu mere za sprečavanje pranja novca (član 13). To su mere za kontrolu fizičkog prekograničnog prenosa novca i instrumenata plaćanja na donosioca, kao i uspostavljanje sveobuhvatnog unutrašnjeg regulatornog i nadzornog režima (monitoring), uzimajući u obzir međunarodne standarde koje je usvojila Grupa za finansijske akcije (FATF). Taj režim obuhvata mogućnost upućivanja zahteva pravnim i fizičkim licima koja se bave aktivnostima koje mogu biti iskorišćene za pranje novca da utvrde identitet klijenata i vlasnika, da prijave sumnjive transakcije, da čuvaju podatke o njima i da te podatke ne otkrivaju neovlašćenim licima.

Evropska Unija je takođe usvojila više dokumenata značajnih za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma. Najpre, Savet EU je usvojio Direktivu 91/308/EEC od 10. juna 1991. godine o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema s ciljem pranja novca, a zatim su Evropski parlament i Savet EU usvojili Direktivu 2001/97/EC od 4. decembra 2001. godine kojom se dopunjava prethodna Direktiva. Najzad, 26. oktobra 2005. godine, Evropski parlament i Savet EU usvojili su Direktivu 2005/60/EC o sprečavanju korišćenja finansijskog sistema s ciljem pranja novca i finansiranja terorizma, tzv. Treću

direktivnu, na kojoj se i zasniva delovanje Unije na planu suprotstavljanja tim kriminalnim aktivnostima. Između ostalog njome se zahteva od banaka, agenata za nekretnine i mnogih drugih kompanija da istražuju i izveštavaju o korišćenju gotovog novca u iznosu preko 15,000 eura. Ta Direktiva izgrađena je na osnovu 40 preporuka za sprečavanje pranja novca koje je Grupa za finansijske akcije usvojila 2003. godine, kao i 9 specijalnih preporuka za sprečavanje finansiranja terorizma koje je usvojila ista Grupa.

Važno je naglasiti da je Republika Srbija ratifikovala sve navedene konvencije Ujedinjenih Nacija i Saveta Evrope i da je njeno zakonodavstvo prilagođeno zahtevima koji su postavljeni tim konvencijama. Važeći Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma Republike Srbije<sup>3</sup> u članu 2. stav 1. definiše pranje novca kao konverziju ili prenos imovine stečene izvršenjem krivičnog dela, prikrivanje ili netačno prikazivanje prave prirode, porekla, mesta nalazanja, kretanja, raspolaganja, vlasništva ili prava u vezi sa imovinom koja je stečena izvršenjem krivičnog dela, kao i sticanje, držanje ili korišćenje imovine stečene izvršenjem krivičnog dela<sup>4</sup>. U suštini na isti način je definisano pranje novca u važećem Krivičnom zakoniku Republike Srbije u članu 231. Osnovni oblik tog krivičnog dela čini onaj ko izvrši konverziju ili prenos imovine, sa znanjem da ta imovina potiče od krivičnog dela, u nameri da se prikrije ili lažno prikaže nezakonito poreklo imovine, ili prikrije ili lažno prikaže činjenice o imovini sa znanjem da ta imovina potiče od krivičnog dela, ili stekne, drži ili koristi imovinu sa znanjem, u trenutku prijema, da ta imovina potiče od krivičnog dela. Odgovorno za to krivično delo je i lice koje je moglo i bilo dužno da zna da novac ili imovina predstavljaju prihod ostvaren krivičnim delom, a to lice može biti i odgovorno lice u pravnom licu. Zakonodavac je u istom članu propisao teže kazne ukoliko iznos novca ili imovine prelazi 1.500.000 dinara ili ako je delo izvršeno u grupi.

## Mere posredne prevencije pranja novca i finansiranja terorizma

u prikupljanju podataka značajnih za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma značajnu ulogu ima veći broj javnih i privatnih subjekata, kako finansijskih, tako i nefinansijskih institucija. Zbog toga je neophodno u prvom redu da zaposlena lica u tim subjektima koja ostvaruju kontakt sa strankama budu kvalitetno obučena kako bi mogla da prepoznaju sumnjive transakcije, kao i da poseduju visoke moralne kvalitete kako bi profesionalno obavili svoje dužnosti vezane za izveštavanje najvišeg rukovodstva o takvim transakcijama i zaštitu tajnosti nadzora takvih transakcija. To je prvi preduslov za uspešno preventivno postupanje. Zbog toga obaveštavanje javnosti o pojavnim oblicima pranja novca i finansiranja terorizma, a naročito posledicama koje usled njih nastaju ne treba shvatiti kao drugorazredni zadatak, već kao jednu veoma važnu meru u sistemu primarne prevencije tih oblika kriminala. Iako su banke u velikom broju slučajeva spremne da sarađuju sa policijom i drugim subjektima u sistemu kontrole pranja novca i finansiranja terorizma, jer poštovanje propisa u tom pogledu doprinosi i poboljšanju njihove reputacije i poštovanja od strane klijenata, ne treba zaboraviti da su banke ponekad manje voljne da prijavljuju sumnjive transakcije, s obzirom da

<sup>3</sup> [http://www.apml.org.rs/index.php?option=com\\_remository&Itemid=10&func=startdown&id=80&lang=yu](http://www.apml.org.rs/index.php?option=com_remository&Itemid=10&func=startdown&id=80&lang=yu); preuzeto 02.05.2011.

<sup>4</sup> Donošenjem Zakona o sprečavanju pranja novca („Službeni list SRJ”, broj 53/01), septembra 2001. godine započeta je borba protiv pranja novca u Republici Srbiji. Tim zakonom inkriminisano je pranje novca, propisane su mere i radnje za otkrivanje, sprečavanje i suzbijanje pranja novca i obrazovana je Savezna komisija za sprečavanje pranja novca, koja je po donošenju Ustavne povelje Srbije i Crne Gore, postala organ Republike Srbije u sastavu Ministarstva finansija, pod nazivom Uprava za sprečavanje pranja novca (prema: Nacionalna strategija za borbu protiv pranja novca i finansiranja terorizma Vlade Republike Srbije).

one ostvaruju profit na svakoj novčanoj transakciji, legalnoj ili ilegalnoj (Deflem, Irwin, 2008: 245). S druge strane, interes za pranje novca imaju upravo ona lica koja su kriminalnim aktivnostima došla do velike količine gotovog novca, a ona su spremna da plate značajan procenat od svojih nelegalnih prihoda kako bi ih legalizovali (Škuljić, 2010: 78). Tu cenu oni su spremni da plate svim zainteresovanim licima unutar finansijskog sistema, kako odgovornim licima tako i službenicima, što ukazuje na značaj jačanja integriteta u pravnim licima. U pitanju je mera koja ostvaruje preventivne efekte u pravcu smanjivanja korupcije i istovremeno u pravcu sprečavanja pranja novca.

Kako bi zaposlena lica, kao i odgovorna lica, bila dovoljno obučena za preduzimanje mera i radnji u sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma, od primarnog je značaja izrada indikatora za prepoznavanje sumnjivih lica i transakcija, a zatim obezbeđivanje redovnog stručnog obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja na bazi tih indikatora, kao i drugih značajnih podataka (poznavanje odredbi važećeg zakonodavstva, iskustava drugih institucija i mogućnosti zloupotrebe tehničkih dostignuća u svrhe pranja novca i finansiranja terorizma). Isto tako treba imati u vidu da postojeće liste indikatora sumnjivih transakcija treba stalno dopunjavati, kako na bazi iskustava na nacionalnom nivou, tako i na bazi iskustava na međunarodnom nivou, odnosno institucija drugih zemalja. Međutim, ma koliko da su ti indikatori značajni ne treba očekivati da službenik bilo koje finansijske ili nefinansijske institucije može uvek sam proceniti da postoje osnovi sumnje za pranje novca i finansiranje terorizma. Zapravo u tom delu aktivnosti značajna je saradnja tih institucija sa finansijsko-obaveštajnom jedinicom i policijom, jer policija može prikupiti ili već posedovati indicije o pranju novca i finansiranju terorizma u vezi konkretnog lica. Obuka službenika na tom planu najbolje se može unapređivati analizom slučajeva u kojima je policija bila inicijator mera za sprečavanje pranja novca na osnovu indikatora sa "terena", odnosno njenih operativnih saznanja, a službenici finansijskih i drugih institucija nisu ni pretpostavili tokom realizacije finansijskih transakcija ili polaganja gotovog novca da se radi o dobiti stečenoj kriminalom. Naravno, važi i obrnuta situacija u kojima su službenici banaka i drugih institucija otkrili nelegalno stečenu dobit, a policija nije imala saznanja sa terena o kriminalnoj aktivnosti lica koja su ostvarila tu dobit.

Ključna pretpostavka za uspešnost prevencije pranja novca i finansiranja terorizma jeste i sistematsko prikupljanje podataka o tim pojavama ne samo na nacionalnom nivou, već naročito na međunarodnom nivou, jer se radi o kriminalnim aktivnostima koje se, po pravilu, odvijaju na međunarodnom nivou. U tom smislu, Tavares i saradnici (2010: 6), ukazuju na niz koraka koje je Evropska Unija preduzela. Departman Evropske komisije za oblast unutrašnjih poslova je preduzeo niz aktivnosti za poboljšanje saradnje finansijsko-obaveštajnih jedinica zemalja članica (zajedno sa Departmanom za unutrašnje tržište predsedava Platformom finansijsko-obaveštajnih jedinica EU), harmonizaciju krivičnih sankcija za pranje novca i pružanje finansijske podrške projektima država članica i privatnim partnerima (Tavares, et. al., 2010: 6). Evropska komisija je investirala i u projekat FIU.Net, sistem za bezbednu razmenu informacija između finansijsko-obaveštajnih jedinica država članica Unije, dok je Departman za unutrašnje poslove u saradnji sa Eurostatom, državama članicama i pridruženim zemljama pokrenuo inicijativu za prikupljanje statističkih podataka o pranju novca kako bi se obezbedila osnova za vršenje analize troškova i pogodnosti nacionalnih i evropskih odredbi za suprotstavljanje pranju novca, a time i izgradnju efektivnije evropske strategije na tom planu. Po prvi put su u jednom izveštaju na nivou Evropske Unije objedinjeni statistički podaci o pranju novca prikupljeni od strane država članica. Za sada je to učinjeno u odnosu na pranje novca, ali cilj je da se takvi izveštaji sačine i u vezi ostalih tzv. "evrozločina". Naime, u članu 83. paragraf 1. Ugovora o funkcionisanju

Evropske Unije navedena je lista teških krivičnih dela sa prekograničnom dimenzijom za koja treba uspostaviti minimum pravila u pogledu definisanja krivičnih dela i sankcija na nivou EU. U ta krivična dela svrstani su: terorizam, trgovina ljudima i seksualna eksploatacija žena i dece, ilegalna trgovina drogom, ilegalna trgovina oružjem, pranje novca, korupcija, falsifikovanje sredstava plaćanja, kompjuterski kriminal i organizovani kriminal (Tavares, et. al., 2010: 6).

U određenoj meri statistički podaci su značajni i za analizu rizika od pranja novca i finansiranja terorizma u odnosu na pojedine kategorije stranaka, odnosno njihovih poslovnih aktivnosti, kao i u odnosu na pojedine države u kojima te stranke imaju sedište ili u kojima imaju poslovne aktivnosti, odnosno njihove postojeće sisteme za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma i efikasnost institucija tih država u sprečavanju i suzbijanju navedenih kriminalnih aktivnosti. Tako, na primer, izveštaji MONEYVAL omogućavaju procenu razvijenosti sistema za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma u pojedinim zemljama članicama Saveta Evrope koje nisu članice Grupe za finansijske akcije (FATF), odnosno stepen počinovanja međunarodnim standardima o kojima je već bilo reči. Takođe, izveštaji o proceni pretnje organizovanog kriminala koje izrađuje Europol (sličnu procenu izrađuje i SOCA - Agencija za ozbiljni organizovani kriminal Velike Britanije<sup>5</sup>) sadrže i procene pretnje u odnosu na pranje novca. Izveštaj o međunarodnoj strategiji kontrole droga Stejt departmenta SAD, koji se objavljuje u martu svake godine, takođe omogućava evaluaciju rizika od pranja novca u pojedinim zemljama.

Sve navedene mere mogle bi se označiti kao mere posredne prevencije pranja novca i finansiranja terorizma, jer se njima obezbeđuju uslovi za efikasnu primenu mera neposredne prevencije. Iako se u važećem Zakonu o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma Republike Srbije (u daljem tekstu: ZSPNFT) ne pravi izričita razlika između mera neposredne i posredne prevencije takva klasifikacija je moguća i značajna za uspešnost tih mera i radnji u praktičnoj primeni. To se može videti iz člana 6. gde su navedene mere i radnje za sprečavanje i otkrivanje pranja novca i finansiranja terorizma koje su obveznici dužni da preduzimaju pre, u toku i nakon vršenja transakcije ili uspostavljanja poslovnog odnosa, a naročito iz analize odredbi koje slede u istom Zakonu koje uređuju način primene tih mera i radnji. To su sledeće mere i radnje:

1. poznavanje stranke i praćenje njenog poslovanja;
2. dostavljanje informacija, podataka i dokumentacije Upravi;
3. određivanje lica odgovornog za izvršavanje obaveza iz ovog zakona i njegovog zamenika, kao i obezbeđivanje uslova za njihov rad;
4. redovno stručno obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih;
5. obezbeđivanje redovne unutrašnje kontrole izvršavanja obaveza iz ovog zakona;
6. izrada spiska indikatora za prepoznavanje lica i transakcija za koje postoje osnovi sumnje da se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma;
7. vođenje evidencija, zaštita i čuvanje podataka iz tih evidencija;
8. sprovođenje mera iz ovog zakona u poslovnim jedinicama i društvima kćerkama u većinskom vlasništvu obveznika u stranim državama; i
9. izvršavanje drugih radnji i mera na osnovu ovog zakona.

<sup>5</sup> U Proceni pretnje organizovanog kriminala u Velikoj Britaniji za 2009/10 godinu ukazuje se da značajan deo kriminalnih prihoda koji potiče iz Ujedinjenog Kraljevstva biva prebačen u Ujedinjene Arapske Emirate, na Daleki Istok i u Jugoistočnu Aziju (naročito Hong Kong, Singapur i Šangaj), kao i Španiju, kao destinacije privlačne za one koje peru novac (SOCA, 2009/10).

## Mere neposredne prevencije pranja novca i finansiranja terorizma

Mere neposredne prevencije ostvaruju se u prvom redu kroz poznavanje stranke i praćenje njenog poslovanja, odnosno poštovanje pravila know your customer. To pravilo datira još od 1988. godine kada je Bazelski komitet za nadzor bankarskog poslovanja, sastavljen od predstavnika banaka i vlada jedanaest industrijski najrazvijenijih država, usvojio dokument pod nazivom "Izjava o principima u vezi pranja novca" kojim su uspostavljeni etički standardi za banke (Deflem, Irwin, 2008: 243). Mere poznavanja stranke i praćenja njenog poslovanja vrše se uvek kada postoje osnovi sumnje o pranju novca ili finansiranju terorizma, što podrazumeva i situacije kada se sumnja u istinitost podataka o stranci i stvarnom vlasniku. Međutim, te mere se preduzimaju i pri uspostavljanju poslovnog odnosa sa strankom, kao i pri vršenju transakcije u iznosu koji zakon ili drugi propisi određuju. U Republici Srbiji je taj iznos 15.000 eura ili više u dinarskoj protivvrednosti (kod menjačkih poslova 5.000 evra), a iznos od 15.000 eura ili viši je određen za primenu mera poznavanja i praćenja poslovanja stranke i prema članu 7. Direktive 2005/60/EC Parlamenta i Saveta Evropske Unije od 26. oktobra 2005. godine. Te mere obuhvataju utvrđivanje i proveru identiteta stranke i njenog stvarnog vlasnika, pribavljanje informacija o nameni poslovnog odnosa ili transakcije i proveravanje usklađenosti njenih aktivnosti sa prirodom poslovnog odnosa i uobičajenim poslovanjem (član 8. ZSPNFT). Isti Zakon Republike Srbije, kao i navedena Direktiva EU iz 2005. godine, predviđa da u zavisnosti od stepena rizika te mere mogu biti pojačane i pojednostavljene.

Preostali deo aktivnosti u oblasti neposredne prevencije obavljaju carinski organi kroz kontrolu poštovanja obaveze fizičkih lica koja prelaze državnu granicu da prijave prenos fizički prenosivih sredstava plaćanja u iznosu 10.000 evra ili više u dinarima ili stranoj valuti (član 67. ZSPNFT). Oni takođe obaveštavaju Upravu o svakom prijavljenom fizičkom prenosu sredstava i prenosu nižeg iznosa od 10.000 eura ako postoje osnovi sumnje da se radi o pranju novca i finansiranju terorizma, a neprijavljena sredstva i ona u vezi kojih postoji osnovana sumnja privremeno zadržava (član 69. i 70. ZSPNFT). Ako postoje osnovi sumnje ti organi dužni su da prikupe sledeće podatke: ime, prezime, prebivalište, datum i mesto rođenja i državljanstvo tog lica; poslovno ime i sedište pravnog lica, odnosno ime, prezime, prebivalište i državljanstvo vlasnika tih sredstava, odnosno lica za koje se vrši prenos; poslovno ime, adresu i sedište pravnog lica, odnosno ime, prezime, prebivalište ili boravište, datum i mesto rođenja i državljanstvo primaoca tih sredstava; vrsta u kojoj se ta sredstva nalaze; iznos i valutu; poreklo i namenu sredstava; mesto, datum i vreme prelaska granice; prevozno sredstvo koje se koristi i razloge za sumnju (član 81. stav 6. ZSPNFT).

Ako procene da postoje osnovi sumnje da se radi o pranju novca ili finansiranju terorizma obveznici su dužni da odmah dostave podatke Upravi za sprečavanje pranja novca Ministarstva finansija Republike Srbije. Obveznici su dužni da odmah dostave i podatke o svakoj gotovinskoj transakciji u iznosu 15.000 evra ili više u dinarskoj protivvrednosti, a najkasnije u roku od tri dana (član 37. ZSPNFT). Kada postoje osnovi sumnje i Uprava može zahtevati od obveznika podatke o strankama i njihovim transakcijama, a može u trajanju do 6 meseci pismeno naložiti praćenje transakcija ili poslova određenog lica, kao i lica koja su učestvovala ili saradivala u transakcijama sa tim licem (član 53. i 57. ZSPNFT). U slučaju postojanja osnovane sumnje Uprava, kao i obveznici mogu privremeno obustaviti izvršenje transakcije, po pravilu, u trajanju do 72 sata (član 56. ZSPNFT). Ipak, kako pokazuju podaci Republičkog zavoda za statistiku Srbije za 2006. i 2007. godinu zbog učinjenog krivičnog dela pranja novca sudovi nisu imali mnogo posla. Podaci pokazuju da 2006. godine nije bilo osuđenih lica za pranje



novca, (Republički zavod za statistiku, 2008: 4), dok je 2007. godine za to krivično delo osuđeno jedno lice (Republički zavod za statistiku, 2008a: 4).

Mere koje se tiču razmene informacija o sumnjivim transakcijama i privremene obustave njihovog izvršenja mogu se sprovesti i na međunarodnom nivou u saradnji sa finansijsko-obaveštajnim jedinicama drugih država. Sve te mere imaju smisla pod uslovom poverljivog postupanja sa informacijama kako stranke na koje se one odnose ne bi saznale da su njihove transakcije i poslovne aktivnosti pod nadzorom. Ujedinjene Nacije su preduzele niz aktivnosti s ciljem unapređivanja sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma na globalnom nivou. Za međunarodnu saradnju posebno je značajno osnivanje Međunarodne informacione mreže za pranje novca i Međunarodne baze podataka za sprečavanje pranja novca (IMoLIN i AMLID) 1998. godine. AMLID sadrži analize međunarodnih instrumenata i domaćih propisa pojedinih država, kao i informacije o kontaktima i nadležnim organima država članica, njihovom statusu u odnosu na međunarodne instrumente, podatke o novim istraživanjima, kao i veb strane finansijsko-obaveštajnih jedinica<sup>6</sup>. Njihovo osnivanje sastavni je deo napora u okviru Globalnog programa protiv pranja novca, prihoda od kriminala i finansiranja terorizma koji je usvojen 1997. godine i koji sprovodi Jedinica za primenu zakona, organizovani kriminal i sprečavanje pranja novca Kancelarije UN za droge i kriminal. Ciljevi Programa su obezbeđivanje državama članicama znanja, sredstava i ekspertize za razvoj efektivne politike suprotstavljanja pranju novca i finansiranja terorizma, sprovođenje nacionalnog zakonodavstva, istrage finansijskog kriminala i gonjenje njihovih učinilaca, poboljšanje razmene informacija i pružanje uzajamne pravne pomoći na međunarodnom i regionalnom nivou, podizanje svesti javnosti o posledicama tih akata<sup>7</sup>. Kancelarija UN za droge i kriminal usko saraduje sa brojnim međunarodnim organizacijama specijalizovanim za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma u pojedinim regionima, kao što su područja azijsko-pacifičkog regiona, Kariba, Evroazije, Južne Amerike, Zapadne, Istočne i Južne Afrike.

## Zaključak

Sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma zahteva usklađeno delovanje većeg broja subjekata, kako na nacionalnom nivou, tako i međunarodnom planu. U prvom redu predušlov efikasne prevencije pranja novca i finansiranja terorizma je ratifikacija relevantnih konvencija Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, kao i ugrađivanje odredbi tih konvencija u nacionalno zakonodavstvo. Uz to, neophodan predušlov za uspešno sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma je i izgradnja sistema prevencije zasnovanog na standardima, odnosno 40 preporuka Grupe za finansijske istrage, kao i njenih 9 specijalnih preporuka o sprečavanju finansiranja terorizma. Uspostavljanje takvog sistema pruža mogućnost neposrednog preventivnog delovanja specijalizovanih državnih organa (finansijsko-obaveštajnih jedinica) ne samo kroz izdavanje naloga za privremeno obustavljanje izvršenja sumnjivih transakcija, već i kroz prikupljanje podataka o klijentima banaka i drugih institucija i njihovim transakcijama, kao i nalaganje praćenja transakcija ili poslova određenog lica i lica koja su učestvovala ili saradivala u transakcijama sa tim licem. S obzirom da se takvi oblici neposrednog preventivnog delovanja kod pranja novca i finansiranja terorizma, po pravilu, predušimaju na međunarodnom nivou, ratifikacija relevantnih međunarodnih instrumenata i poštovanje standarda Grupe za finansijske istrage i dalje su značajni.

6 <http://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/Key-Features-IMoLIN.html>; preuzeto 02.05.2011.

7 <http://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/programme-objectives.html?ref=menuaside>; od 02.05.2011.



Ipak da bi neposredne preventivne mere bile uspešne neophodno je da zaposlena lica u finansijskim i nefinansijskim institucijama budu adekvatno obučena za otkrivanje potencijalno sumnjivih klijenata, odnosno njihovih transakcija, kao i da poseduju visoke moralne kvalitete kako bi profesionalno obavili svoje dužnosti vezane za izveštavanje najvišeg rukovodstva o takvim transakcijama i zaštitu tajnosti nadzora takvih transakcija. Zbog toga obaveštavanje javnosti o pojavnim oblicima pranja novca i finansiranja terorizma, a naročito posledicama koje usled njih nastaju treba shvatiti kao važnu meru u sistemu primarne prevencije tih oblika kriminala. Izgrađivanje indikatora sumnjivih transakcija i analiza rizika predstavljaju dva stalna metoda koja su neophodna za uspešno sprečavanje pranja novca. Samo pod uslovom da se analize pretnje i izrada indikatora vrše sistematično i temeljito moguće je osvariti uspeh primenom neposrednih preventivnih mera. U krajnjoj liniji samo takvo postupanje može doprineti sprečavanju značajnijeg upliva nezakonito stečenog prihoda u legalan finansijski sistem, s jedne strane, i efikasnijem krivičnom gonjenju učinilaca tih krivičnih dela, s druge strane.

### Literatura

1. Deflem M., Irwin K. (2008). International money laundering control: law enforcement issues. – In: Shanty F. G. (ed.). Organized crime: from trafficking to terrorism. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
2. Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing. Official Journal of the European Union 25.11.2005.
3. Gilligan P. G. (2007). Business, risk and organized crime. Journal of financial crime 14 (2): 101-112.
4. Mijalković S., Bošković G. (2009). Pranje novca i finansiranje terorizma. – U: Matijević M. (ur.). Korupcija i pranje novca (uzroci, otkrivanje, prevencija). Sarajevo: Internacionalna asocijacija kriminalista.
5. Национална стратегија за борбу против прања новца и финансирања тероризма, Службени гласник Републике Србије, бр. 89/08.
6. Републички завод за статистику (2008). Саопштење број 47 – Статистика правосуђа: Пунолетни и малолетни учиниоци кривичних дела, 2002 – 2006. Београд: Републички завод за статистику.
7. Републички завод за статистику (2008а). Саопштење број 345 – Статистика правосуђа: Пунолетни учиниоци кривичних дела, 2003 – 2007. Београд: Републички завод за статистику.
8. Šikman M. (2011). Organized crime in the Republic of Srpska and Bosnia and Herzegovina. NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo (1): 157-178. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
9. Škulić M. (2010). Opšta kriminalistička pravila suzbijanja privrednog kriminaliteta. Revija za kriminologiju i krivično pravo. 48 (3): 63-85. Beograd: Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
10. SOCA. The United Kingdom threat assessment of organised crime, 2009/10. Published by SOCA on behalf of the UK Law Enforcement community and other Government Departments.
11. Tavares C., Thomas G., Roudaut M. (2010). Money laundering in Europe - Report of work carried out by Eurostat and DG Home Affairs. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

12. Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranja terorizma Republike Srbije. [http://www.apml.org.rs/index.php?option=com\\_remository&Itemid=10&func=startdown&id=80&lang=yu](http://www.apml.org.rs/index.php?option=com_remository&Itemid=10&func=startdown&id=80&lang=yu); preuzeto 02.05.2011.

## Rezime

Sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma zahteva usklađeno delovanje većeg broja subjekata, kako na nacionalnom nivou, tako i međunarodnom planu. U prvom redu preduslov efikasne prevencije pranja novca i finansiranja terorizma je ratifikacija relevantnih konvencija Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, kao i ugrađivanje odredbi tih konvencija u nacionalno zakonodavstvo. Kada je reč o konvencijama Ujedinjenih nacija pre svega treba ukazati na značaj četiri konvencije: Konvencija Ujedinjenih Nacija za borbu protiv nezakonite trgovine narkoticima i psihotropnim supstancama usvojena 1988. godine, Međunarodna konvencija o suzbijanju finansiranja terorizma, usvojena 1999. godine, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, usvojena 2000. godine i Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, usvojena 2003. godine. Uz njih značajne su i četiri konvencije Saveta Evrope, u prvom redu Konvencija o pranju, traženju, zapleni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom iz 1990. godine i Konvencija Saveta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma sačinjena 2005. godine, a zatim i Krivičnopravna konvencija o korupciji iz 1999. godine sa njenim Dodatnim protokolom sačinjenim 2003. godine i Građanskopravna konvencija o korupciji iz 1999. godine.

Uz to, neophodan preduslov za uspešno sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma je i izgradnja sistema prevencije zasnovanog na standardima, odnosno 40 preporuka Grupe za finansijske istrage, kao i njenih 9 specijalnih preporuka o sprečavanju finansiranja terorizma. Uspostavljanje takvog sistema pruža mogućnost neposrednog preventivnog delovanja specijalizovanih državnih organa (finansijsko-obaveštajnih jedinica) ne samo kroz izdavanje naloga za privremeno obustavljanje izvršenja sumnjivih transakcija, već i kroz prikupljanje podataka o klijentima banaka i drugih institucija i njihovim transakcijama, kao i nalaganje praćenja transakcija ili poslova određenog lica i lica koja su učestvovala ili saradivala u transakcijama sa tim licem. S obzirom da se takvi oblici neposrednog preventivnog delovanja kod pranja novca i finansiranja terorizma, po pravilu, preduzimaju na međunarodnom nivou, ratifikacija relevantnih međunarodnih instrumenata i poštovanje standarda Grupe za finansijske istrage i dalje su značajni.

Ipak da bi neposredne preventivne mere bile uspešne neophodno je da zaposlena lica u finansijskim i nefinansijskim institucijama budu adekvatno obučena za otkrivanje potencijalno sumnjivih klijenata, odnosno njihovih transakcija, kao i da poseduju visoke moralne kvalitete kako bi profesionalno obavili svoje dužnosti vezane za izveštavanje najvišeg rukovodstva o takvim transakcijama i zaštitu tajnosti nadzora takvih transakcija. Zbog toga obaveštavanje javnosti o pojavnim oblicima pranja novca i finansiranja terorizma, a naročito posledicama koje usled njih nastaju treba shvatiti kao važnu meru u sistemu primarne prevencije tih oblika kriminala. Izgrađivanje indikatora sumnjivih transakcija i analiza rizika predstavljaju dva stalna metoda koja su neophodna za uspešno sprečavanje pranja novca. Samo pod uslovom da se analize pretnje i izrada indikatora vrše sistematično i temeljito moguće je osvariti uspeh primenom neposrednih preventivnih mera. U krajnjoj liniji samo takvo postupanje može doprineti sprečavanju značajnijeg upliva nezakonito stečenog prihoda u legalan finansijski sistem, s jedne strane, i efikasnijem krivičnom gonjenju učinilaca tih krivičnih dela, s druge strane.



# STRES U POLICIJSKOJ PROFESIJI: FAKTORI I INTERVENCIJE

*doc. dr Dragana Batić  
Fakultet bezbednosti, Skoplje*

**Sažetak:** Policiska profesija je jedna od nastresnijih profesija. Stres je povezan sa negativnim pritiscima koji idu zajedno sa policijskim poslom. Stresori su podeljeni na četiri kategorije: stresori povezani sa policijskim poslom; stresori koji izviru iz unutrašnje organizacije policije; spoljašnji stresori povezani sa pravnim sistemom i širim društvenim okruženjem; individualni unutrašnji stresori.

Dinamika policijskog posla stvara mogućnosti za mnoge psihosocijalne opasnosti kao što su stres, suicid, seksualno uznemiravanje i diskriminaciju. Propusti u identifikovanju i rešavanju zdravstvenih i bezbednosnih pitanja mogu imati potencijalno opasne posledice po službenike policije i njihove porodice. Ove posledice mogu uključivati depresiju, razvod, suicid i bolest.

Obradeni su neki od faktora koji izazivaju stres u policijskoj profesiji, dat je pregled istraživanja uticaja stresa na pripadnike policije u Evropi, Americi, Kanadi. Ova istraživanja ukazuju na posledice kao što su: visoka stopa suicida, visoka stopa razvoda, psihosomatski i emocionalni problem kod pripadnika policije. Takođe su navedene neke od intervencija koje se primenjuju u Americi i Evropi za smanjivanje stresa.

**Ključne reči:** stres, policija, stresori, faktori rizika, intervencije.

## Uvod

Pojam stresa spada u kategoriju višedimenzionalnih i višeznačnih fenomena, tako da je skoro nemoguće dati jednu sveobuhvatnu, jedinstvenu definiciju. Zbog toga se prihvataju različite definicije stresa: stres kao reakcija, stres kao senzacija od spoljašnje i unutrašnje sredine, stres kao posebna vrsta odnosa između čoveka i okoline.

Sa ciljem da se umanjí konfuzija vezana za ovaj pojam, Mason identifikuje tri grupe definicija stresa:

1. Određeni događaj u spoljašnjoj sredini;
2. Karakteristično stanje organizma i
3. Posebna vrsta iskustva koje proizilazi iz odnosa između ličnosti i njene okoline<sup>1</sup>

Treće određenje stresa prema Masonu nam se čini najprihvatljivije, budući da se na stres gleda kao na proces, a ne kao stanje spoljašnje sredine ili organizma. Najvažnije komponente stresa su:

- Određeni događaj u spoljašnjoj sredini;
- Karakteristična subjektivna procena događaja;
- Promene u psihološkom i fiziološkom funkcionisanju.

Kada se stresni događaj desi, dolazi do narušavanja postojeće ravnoteže između ličnosti i okoline, koja daleko prevazilazi već izgrađene mehanizme ličnosti za suočavanje sa stvarnošću. Ovakvi događaji imaju efekat traume i izazivaju patnju kod pojedinaca

<sup>1</sup> Mason, J.W.: A Historical view of stress field, Journal of Human stress, 1,6-27, 1975

koji su im izloženi. Zbog neusaglašenosti između zahteva sredine i sopstvenih kapaciteta, potrebno je da ličnost ulaže vanredne napore da bi se prilagodila situaciji, što je uvek praćeno karakterističnim promenama na psihološkom i fiziološkom planu. Situacije ili događaji koji se subjektivno procenjuju na opisani način se nazivaju stresnim situacijama ili stresorima.

Stres je neizbežna posledica života. Do određene granice, koja je individualna, stres doprinosi boljem prilagođavanju pojedinca zahtevima svakodnevnog života i rada: sam po sebi stres je so života<sup>2</sup>. Međutim, kada se ta granica pređe, produženi stres postaje štetan i prouzrokuje mnogobrojne psihosomatske bolesti.

Zato je od početka šesdesetih godina prošlog veka, kada je Seli, direktor Instituta za eksperimentalnu medicinu i hirurgiju Univerziteta u Montrealu, uveo pojam opšteg adaptacionog sindroma kao skupa međusobno povezanih nespecifičnih stres-reakcija organizma<sup>3</sup>, problem stresa dospelo u fokus nauke i medicine.

Seli je različite uzročnike stresa (mržnja, ljutnja, strah, frustracije, buka, nikotin i dr.) nazvao stresorima, na koje organizam uvek reaguje istovetno: ubacivanjem u krv šećera, masti i adrenalina (stres-realizirajućeg hormona nadbubrežnih žlezda), povišenjem krvnog pritiska, suženjem krvnih sudova i pojačanim lučenjem želudačne kiseline - kao deo pripreme fiziološke reakcije organizma za drugu stresnu fazu intenzivnog mišićnog naprežanja za «borbu ili beg». Pošto u savremenim uslovima života i rada «borba ili beg» izostaju kao normalna reakcija na stresnu situaciju, njome mobilisani energetski i fiziološki potencijali se okreću prema samom organizmu, i produženim (hroničnim) delovanjem mogu prouzrokovati mnogobrojne psihosomatske poremećaje: kardiovaskularne, gastroenterološke, dermatološke, reumatološke, imunološke, neurološke i psihijatrijske. Dr Seli smatra da neuspešni napori spravljanja sa stresom mogu dovesti do srčanih bolesti, visokog krvnog pritiska, digestivnih problema, glavobolje.

## Stres kod policijskih službenika

Policijski službenici su tokom svog posla izloženi različitim zdravstvenim i bezbednosnim rizicima, kao napr. riziku od povređivanja i ubistva. Istraživanja policijskog stresa kategorizuje različite tipove opasnosti u pet grupa: fizičke, biološke, hemijske, ergonomske i psiho-socijalne opasnosti.<sup>4</sup> Fizičke opasnosti izvire iz fizičkog okruženja i mogu biti vidljive kao napr. čovek sa puškom ili nevidljive kao radijacija. Hemijske opasnosti imaju nekoliko izvora, napr. otrovni gasovi. Biološke opasnosti se odnose na mikroorganizme koji potiču iz eksperimentalnog materijala iz laboratorije ili od ljudi, kao napr. virusi i hepatitisa. Ergonomske opasnosti uključuju rizik od povređivanja mišićno-skeletnog sistema policajca i potiču od nekomforne radne pozicije kao sednje u kolima ili težkog fizičkog zadatka.

Dinamika policijskog posla stvara mogućnosti za mnoge psihosocijalne opasnosti kao što su stres, suicid, seksualno uznemiravanje i diskriminaciju. Propusti u identifikovanju i rešavanju zdravstvenih i bezbednosnih pitanja mogu imati potencijalno opasne posledice po službenike policije i njihove porodice. Ove posledice mogu uključivati depresiju, razvod, suicid i bolest. „Ovome se može dodati imidz policajca u mas medijima koji ima tendenciju da ga prikaže kao lošeg, korumpiranog i brutalnog, pre nego kao

2 H. Seley, Stress without Distress (Hodder, Stoupton, NY, 1974).

3 Ibid

4 Parsons, J.: Occupational Health and Safety Issues of Police Officers in Canada, the United States and Europe: A Review Essay

profesionalca koji časno radi svoj posao<sup>5</sup>. S druge strane, imidz supermena koji može sve, čini policijskim službenicima život znatno težim nego što bi normalno bio.

U ovom radu ćemo se baviti psiho-socijalnim rizicima.

Fizički, fiziološki i emocionalni stresori u policijskom poslu se dele na tri kategorije: ekstra organizacijski, intra organizacijski i individualni. Ekstra organizacijski su one stvari koje izazivaju stres ali su izvan policijske organizacije; intraorganizacijski izviru iz policijske organizacije, a individualni se odnose na karakteristike ličnosti policijskog službenika.<sup>6</sup> Četiri bazična faktora izazivaju stres u policijskoj organizaciji: priroda policijskog posla, javnost, krivičnopravni sistem i karakteristike organizacije.

## Istorija studija o policijskom stresu

Studije policijskog stresa započiju razvojem primenjene psihologije posle drugog svetskog rata. Sa razvojem komunalne kliničke psihologije, prepoznaje se uticaj sredinskih i kulturnih faktora koji imaju značajan uticaj na mentalno zdravlje, posebno za vreme kriza. Policijski službenici su identifikovani kao rizična profesija zbog izloženosti rizičnim situacijama. Pred stručnjacima za mentalno zdravlje se postavljao zadatak da otkriju sredinske, kulturalne i individualne faktore koji doprinose stresu kod policijskih službenika, da bi mogli da deluju preventivno. Waters, Irons i Frinkle su 1982 godine publikovali skalu koja identifikuje glavne stresore u policijskom poslu njihovom privatnom životu koji najviše uznemiravaju policijske službenike<sup>7</sup>.

Studije koje istražuju stres kod policijskih službenika su fokusirane uglavnom na specifične stresore i njihov efekt na doživljaj stresa<sup>8</sup>. Ova istraživanja su identifikovala nekoliko stresora kao što su: karakteristike policijske organizacije, karakteristike pravnog sistema i individualne karakteristike, koji uzrokuju stres kod policijskih službenika. Ova istraživanja se uglavnom odnose na policiju USA.

Ranih 70 tih godina, Karl Gooding, šef policijskog oddela u Sinsinatiju, je održao jedan od prvih seminara koji se odnose na povezanost policijske profesije sa stresom. On je počeo time da je policijska profesija jedna od najstresnijih profesija i da mnogi policajci pate od zdravstvenih problema kao što su srčani udari, depresija i suicid, u mnogo većem broju nego oni koji se bave biznisom ili rade u državnim službama. Takođe, policijski službenici umiru mlađi negoli pripadnici drugih profesija. „On je istakao da policijska kultura čini da policijski službenici veruju da su oni specijalna polupulacija sa superljudskim karakteristikama i bez slabosti. Ne samo da policijski službenici negiraju faktore rizika, već i njihovi pretpostavljeni takođe negiraju problem“<sup>9</sup>. U policijskim stanicama i policijskim akademijama pažnja se usmeravala skoro isključivo na veštine koje su potrebne u policijskom poslu, dok se zanemarivala briga o fizičkom i mentalnom zdravlju.

Tek 2000 te godine otvorena je telefonska SOS linijaza policijske službenike kojima je potrebna pomoć. Posle serije suicida policajaca u New Jersiju od 1996 do 1998, grupa opštinskih rukovodilaca je lobirala za fond za telefonsku SOS linijaku koja će biti name-

5 Waters, J., Finn E. Handling cliens crisis effectivlv on telephone, Sge, Thouzand Oaks, CA, 1995, pp.251,

6 Golembiewski, Robert T., and Byong-Seob Kim. "Burnout in Police Work: Stressors, Strain, and the Phase Model." *Police Studies* 13.2, summer (1990): 74-80.

7 Walters, J., Irons, N., and Finkle, E. The police stress inventory: a comparison of events affecting officers and supervisors in rural and urban areas, *Police Stress*, Vol. 5, No. 1, pp 18-25, 1985

8 Lawrence, R.A. (1984), "Police stress and personality factors: a conceptual model", *Journal of Criminal Justice*, Vol. 12, pp. 247-63.

9 Waters, J., Ussery, W. Police stress: history, contributing factors, symptoms, and interventions, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 2, 2007. pp. 169 - 188



njena policajcima i njihovim porodicama. Misija ove telefonske SOS linije je davanje 24 časovne podrške policajcima i njihovim porodicama u New Jerseyju. Ono što je zanimljivo je da su na telefonskoj liniji volontirali penzionisani policijski službenici, koji su prošli obuku za intervenciju u kriznim situacijama.

## Faktori koji doprinose stresu kod policijskih službenika

Da bi se dizajnirali funkcionalni preventivni programi važno je razumeti predisponirajuće faktore, prirodu stresogenih životnih događaja koje su iskusili, kao i privremene i dugoročne posledice tih događaja.

Predisponirajući faktori započinju biološkim statusom individue. Za razliku od ljudi iz drugih profesija, policijski službenici započinju karijeru kao izuzetno zdravi ljudi, a razvijaju široku lepezu poremećaja izazvanih stresom za vreme svog profesionalnog života. Psihološke crte, stanja, očekivanja od sebe, sve to utiče na sposobnost za rešavanje problema koji izviru iz prirode posla i porodičnog života. Ukoliko policijski službenik ima kulturni stereotip policajca, on ili ona će želeti da bude jaka autoritarna figura i da se percipira kao neko ko uspešno rešava probleme. Za mnoge žrtve kriminala, policajci su prvi psiholzi na sceni. Za vreme urgentnih situacija kakva je bila u vezi sa događajima za vreme 11 septembra u Americi, ili za vreme uragana Katrina, policajci i vatrogasci su zaista bili „prvi koji reaguju“<sup>10</sup>

Jedan od problema sa kojima se suočavaju policijski službenici su i radne smene. Konstantna promena smena dovodi do zdravstvenih problema. Promena obrazaca spavanja utiče i na telesne funkcije i na fizičko i psihičko blagostanje. Normalan porodičan život se prekida time što policijski službenik mora da spava u toku dana ili ukoliko je odsutan za vreme praznika i važnih događaja za porodicu.

Stesogeni životni događaji uključuju eksplozivne, imlozivne i korozivne incidente.<sup>11</sup> Eksplozivni događaji su određene kriminalne ili terorističke situacije i prirodne katastrofe koje dovode do akutno teških reakcija kod policajaca ponekad i do okretanja protiv drugih ljudi. Ove reakcije se često potiskuju, kako bi policajac mogao da nastavi da ispunjava svoju ulogu zaštitnika građana.

Dugoročne posledice se javljaju kada izostanu intervencije koje bi smanjile reakciju na teške događaje. Kod policajaca u Makedoniji, koji su učestvovali u konfliktu 2002 godine, nađen je visok stepen traumatizovanosti, iako je prošlo osam godina od konflikta, baš zbog toga što im nije pružena nikakva psihološka intervencija.<sup>12</sup>

Neki događaji imaju implozivni uticaj zbog unutrašnjeg konflikta i vrednosti kojima se policajac rukovodi u svome izboru zanimanja. Nesposobnost da se napravi razlika, odnosno konflikt između između porodične i lične odgovornosti, s jedne strane, i profesionalne odgovornosti sa druge, vremenom dovodi do razvoja simptoma stresa. Svakodnevnne tenzije imaju korozivni efekat, budući da dolazi do korozije poverenja i smanjivanja otpornosti i fleksibilnosti ličnosti. Suštinski problem, posebno kod korozivnih događaja predstavlja to što ih pojedinac ignoriše i što se ne angažuje da bi zaštitio sebe i redukovao cenu življenja visoko rizičnim životnim stilom. Takođe, organizacija u kojoj policajac radi, ignoriše negativne posledice policijskog posla. Shvatanje da samo

<sup>10</sup> Ussery, W.J. and Waters, J.A. (2006), COP-2-COP hotlines: programs to address the needs of first responders and their families. Brief Treatment and Crisis Intervention.

<sup>11</sup> Waters, J., Ussery, W.: Police stress: history, contributing factors, symptoms, and interventions, Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, Vol. 2, 2007. pp. 169 - 188

<sup>12</sup> Batić D., Ivanovski J.: Psihosocijalni karakteristiki na ispitanicite vo Psiho socijalni i pravni posledici vrz pripaadincite na bezbednosnite silina R.Makedonija, iyveštaj od istražuvanjeteto, Univerzitet "Sveti Kliment Ohridski Bitola, Fakultet za bezbednost, Skopje 2009 god

slabi pate od simptoma stresa, dovodi do skrivanja problema što policajci smatraju hrabrošću. Na taj način, policijska kultura u kombinaciji sa realnošću policijskog posla, čak i u oblastima sa niskom stopom kriminala, stvaraju situaciju koja pogoršava pritisak kod policijskih službenika.

Odgovori na stres mogu biti prolazni ili hronični. Neki događaji mogu biti akutni i mogu izazvati kratkoročne reakcije, dok drugi postaju hronični.

Iako svi ljudi ne reaguju na isti način na isti događaj, predpostavlja se da je, posle događaja sa visokim rizikom potrebno preventivno raditi sa policijskim službenikom. Bez nekog oblika intervencije prolazna reakcija na stres može prerasti u simptome fizičke i/ili psihološke patologije koji zahtevaju lečenje. Kada radi na sebi, pojedinac će biti u stanju da se nosi sa konkretnim stresnim događajem i biće bolje pripremljen i za buduće stresne događaje. Prevazilaženje traumatskog događaja vodi psihološkom rastu i razvoju.

Nasuprot tome, kada se ne primenjuje preventivna intervencija, policijski službenici mogu koristiti disfunkcionalne mehanizme za suočavanje sa stresom. Tako naprimera, konzumiranje alkohola i zloupotreba supstanci koji se obično se koriste za opuštanje, smanjuje osećanje depresije i inhibiciju, ali dovode do većeg broja problema umesto da rešavaju postojeće. Konzumacija alkohola je povezana sa bračnim problemima, saobraćajnim nesrećama i fizičkim bolestima. U vezi sa tim, postavlja se pitanje šta se može učiniti da se spreči disfunkcionalno ponašanje policajaca koje ponekad završava samoubistvom ili ubistvom.

Jedan od načina je savetovanje ili psihoterapija. Međutim, policajci izbegavaju susrete sa profesionalcima iz oblasti mentalnog zdravlja i to iz više razloga. "Postoji određeno nepoverenje, koje dovodi u pitanje nadležnost pomagača. Zatim, verovanje drugima, čak i ukoliko su članovi porodice, u policijskoj kulturi se smatra znakom slabosti. Ovome treba dodati i tendenciju za ignorisanje simptoma depresije kao što su: smanjenje energije, osećanje tuge ili brige, osećanje očaja. Strah da ukoliko potraže pomoć mogu izgubiti posao takođe sprečava policijske službenike da se obrate psihologu ili psihijatru"<sup>13</sup>.

## Policijska kultura i ličnost policijskog službenika

Policijski službenici su „suviše ponosni i suviše plašljivi“ da zatraže pomoć za sebe i svoju porodicu.<sup>14</sup> Ovo može da se objasni mehanizmom odbrane zvanom negacija.

Mnogi policajci negiraju mogućnost da bi mogli biti teško povređeni i da bi morali da se povuku ranije. Zbog toga, oni retko imaju rezervni plan za svoju budućnost i za budućnost svoje porodice.

Iako istraživanja nisu pokazala da postoji jedinstveni psihološki profil policijskog službenika, postoji konsenzus među psiholozima da policijski posao generiše određene generalne karakteristike ponašanja. Na pr., policijski službenik može postati sumnjičav, rigidan, ciničan i autoritaran. Takođe, bavljenje kriminalcima, neprijateljski nastrojenim ljudima, čini da i policajci postaju nepoverljivi čak i prema svojim prijateljima, pa čak i prema članovima porodice.<sup>15</sup>

13 Hackett, D.P. and Violanti, J.M. (2003), *Police Suicide: Tactics for Prevention*, Charles C. Thomas, Springfield, IL.

14 Kirschman, E. (2000), *I Love a Cop: What Police Families Need to Know*, The Guilford Press, New York, NY, pp.221

15 Golembiewski, Robert T., and Byong-Seob Kim. "Burnout in Police Work: Stressors, Strain, and the Phase Model." *Police Studies* 13.2, summer (1990): 74-80.

Oni su često tako duboko pogođeni stresom na poslu, da to prožima sve aspekte njihovog života. Neizraženo neprijateljstvo na poslu se prenosi na porodicu, obično u vidu agresije. Napr. neki policajci stalno kritikuju svoju decu, čiju nezavisnost doživljavaju kao znak nepoštovanja prema njima kao autoritetu, iako to nema nikakve veze sa ponašanjem njihove dece.

Većina policijskih porodica živi u stalnom strahu da će njihov partner i otac biti u opasnosti.

Jedan od najvećih rizika policijskog posla je, da, policajci postaju narcistični, usmereni na sebe i većinu svog vremena i energije ulažu u posao, postaju nepozdani i nesuportativni, tako da se na kraju otuđe od svoje porodice<sup>16</sup>. Jedna od najznačajnijih stvari koje treba da nauče kada je reč o upravljanju stresom, je, da posao nije najvažnija stvar u životu.

## Porodično nasilje

Kirshman ističe da je zlostavljanje koje se dešava u porodicama policajaca „najbolje čuvana sramotna tajna policije“<sup>17</sup>. On navodi da i ukoliko se nasilje u porodici policajaca dešava u istoj meri kao i u drugim porodicama, svake godine od porodičnog nasilja će patiti od 60000 do 180000 porodica policajaca u Americi. Uzroci su pre svega u visokoj stopi razvoda kod policijskih službenika, zloupotrebi alkohola i droga i umora koji ima negativni efekat na samokontrolu. Prisustvo oružja i sposobnost da ga koriste čini da „pripadnici policije predstavljaju najopasniju grupu porodičnih nasilnika a njihove žene najugroženijima“<sup>18</sup>.

## Samoubistvo

Američka istraživanja suicida kod policajaca pokazuju da je u SAD stopa samoubistava policijskih službenika za 53% viša nego kod državnih službenika<sup>19</sup>. Potencijalni uzroci samoubistava kod policijskih službenika se smatraju bračni problemi i suspenzija sa posla; izloženost stresorima kao deo svakodnevnog posla; organizacioni stresori kao autoritarna struktura, filozofija kažnjavanja i nefer disciplina<sup>20</sup>.

Posedovanje oružja takođe pogoduje samoubistvima koji se dešavaju među policijskim službenicima. Tako, utvrđeno je da je primarni način samoubistva puškom.<sup>21</sup>

I u svetu i kod nas, samoubistva se obično dešavaju usled netretiranog posttraumatskog stresnog poremećaja ( PTSD), koji obično nastaje usled nekog izrazito stresnog događaja, kao što su ratovi na prostoru prethodne Jugoslavije, ili događaji kao prirodne katastrofe kao cunami, ili pak teroristički napadi.

Prema Michelu, samoubistvo kolege sa posla je jedan od najstresnijih događaja sa kojima se suočavaju policijski službenici<sup>22</sup>. Pitanje koje se stalno postavlja u ovim slu-

16 Kirschman, E. (2000), *I Love a Cop: What Police Families Need to Know*, The Guilford Press, New York, NY, pp.247

17 Ibid, p.139

18 Ibid, p.144

19 Violanti, John M. "Suicide and the Police Role: a Psychosocial Model." *Policing* 20.4 (1997): 698-715.

20 Ibid

21 Andrews, Lynn. *Suicide in the RCMP: 1984 to 1995*. Ottawa, Canada: Royal Canadian Mounted Police, 1996.

22 Mitchell, J. and Everly, G. (1993), *Critical Incident Stress Debriefing: An Operations Manual for the Prevention of Traumatic Stress Among Emergency Services and Disaster Workers*, Chevron Publishing, Ellicott City, MD.

čajevima je da li je nešto moglo da se učini da bi se sprečila tragedija. Da li je bilo znakova akutnog i hroničnog stresa, alkoholizma ili zloupotrebe supstanci? Da li je bilo приметnih promena u ponašanju, problema sa saradnicima, izliva besa ili atipičnih ispada? Da li je policijski službenik doživeo razdvajanje ili razvod ili je imao nekih drugih problema? Ukoliko bi se reagovalo u ovakvim slučajevima, kada se primete neke reakcije koje ukazuju na krizu, možda bi sei samoubistvo moglo sprečiti. Savetovanje od strane kolega se primenjuje kao prevencija protiv suicida među policijskim službenicima. Naime, prethodno izabrani, obučeni policajci rade kao savetnici, kao u slučaju već pomenute SOS telefonske linije u New Jersiju. Ovi savetnici potiču iz redova policije i zato im policajci veruju. Oni moraju da budu obučeni da prepoznaju problem, i, da upute onoga koji traži pomoć na odgovarajuće mesto: napr kod psihijatra, ili ako se radi o alkoholizmu na lečenje, ako su bračni problemi u pitanju u bračno savetovašće i sl.

Porodično nasilje, ubistvo i samoubistvo mogu biti rezultat sagorevanja na poslu.

## Strategije prevladavanja stresa

Predstava o policijskom službeniku kao nekom ko je orjentisan na akciju i na rešavanje problema i ko dobro upravlja svojim emocijama, a od koga se očekuje da bude jak, otporan i stoik čini, da policajci, da bi se približili toj slici, potiskuju emocije za koje smatraju da su znak slabosti, kao što su emocije tuge, bespomoćnosti, očajja. Ovo najčešće rezultira zdravstvenim i psihičkim problemima.

Zbog toga policijski službenici imaju potrebu za treninzima i edukacijama koje će ih naučiti da se bave izazovima svakodnevnog posla. Odgovarajućom podrškom, edukacijama, savetovanjem policijski službenici će biti sposobni da svoj posao obavljaju mnogo efikasnije i sigurnije. Takođe, kada nauče da prepoznaju efekte stresa, moći će da upravljaju stresom mnogo efektivnije nego do tad.

Individualne organizacije u svetu imaju različiti pristup u rešavanju stresogenih situacija, preko treninga policajaca. Tako, u New Yorku, Odsek za podršku jednakosti u okviru Policije New Yorka, angažuje Asocijaciju psihoterapeuta Menhetena za edukaciju policijskih službenika volontera, koji pomažu svojim kolegama da se sprave sa stersom. Posle edukacije od 80 sati oni su spremni da pomažu svojim kolegama<sup>23</sup>.

U Los Angelesu, takođe postoji program koji vodi Kancelarija šerifa, iz oblasti prevencije i rane intervencije u slučaju policijskog stresa.

U Velikoj Britaniji, procena prisustva stresa kod policijskih službenika i njihovih nadzera koji proizilazi iz policijskog posla procenjuje se da je 25% radnog vremena. Zbog toga se mora obratiti veća pažnja pitanjima stresa i zato se u njihovim organizacijama primenjuju metoda povećavanja svenosti o uzrocima stresa i njegovom smanjivanju.<sup>24</sup>

FBI je razvio program CISM (Critical Incident Stress Management), za zaštitu i razvoj psihičke kondicije policijskih službenika posle traumatskih događaja, kao što su provale, pregovaranje, gubitak partnera u akciji i slične situacije. U ovakvim situacijama je veoma važno da se psihološka pomoć i podrška pruže neposredno posle takvih događaja, već nekoliko sati posle incidenta, u formi razgovora. Posle nekoliko dana se primenjuje razgovor u grupi, a zatim i grupni susreti sa onima koji su imali slična iskustva, zatim se uključuje porodica i rukovodeći personal, a koriste se i drugi

23 Hirsh, R. M. Peer support training and its place in the NYPD. The Police chief, 66; 1999. p. 22-23.

24 Brown, prema Višnikar, Meško: Evaluation of The Art of Living Basic Course as the Anti-stress Program for Police Officers in the Slovenian Police. Police Officers in the Slovenian Police

metodi. Oni veruju da ovaj metod intervencije može biti efektivan i u drugim policijskim organizacijama.<sup>25</sup>

U našem okruženju, u Sloveniji postoji antistres program namenjen policijskim službenicima, koji se primenjuje od 1998. godine. Njegova evaluacija je pokazala da su policijski službenici zadovoljni sadržajem programa i da im on pomaže u svakodnevnom poslu.<sup>26</sup>

Nezavisni policijski sindikat Srbije je u saradnji sa Centrom za ratnu traumu iz Novog Sada krajem 2010 godine je pokrenuo projekat „Plavo srce“ čiji je cilj povećanje svesti policije o uticaju stresa i traumatičnih događaja svakodnevnom posla na njihov rad i privatni život. I u Srbiji i Makedoniji dosadašnja samoubistva policajaca pripisivana su slabostima prouzrokovanih ličnim problemima, a nikada ni jedno nije pripisano stresu i traumama policijskog zanimanja.

Tako, napr., u Beogradu, tokom održavanja „Parade ponosa“ je povređeno više od 170 policajaca, a da niko od zvaničnika policije nije pokrenuo pitanje preventivnog psihološkog razgovora sa povređenima.

U Makedoniji, na žalost, ni do danas nema preventivnih programa, Policijski sindikat je 2003 god. organizovao preventivni program od nedelju dana za policajce koji su bili ranjeni u konfliktu 2002. To je jedini takav program na nivou Makedonije. Fakultet Bezbednosti u Skoplju je svojim istraživanjem, u kome su ispitanici bili policajci i pripadnici drugih bezbednosnih snaga, koji su učestvovali u konfliktu 2001, hteo da skrene pažnju javnosti i institucija na psiho-socijalne i pravne posledice konflikta na svakog pripadnika posebno.<sup>27</sup> Međutim, ni do danas nadležne institucije nisu pokrenule pitanje tretmana traumatizovanosti ovih ljudi.

Strategije prevladavanja se dele prema izvoru odgovornosti na individualne i strategije odeljenja u kome policijski službenik radi. Individualne strategije prevladavanje uključuju:

- Razvoj sistema podrške;
- Poboljšavanje veština komunikacije;
- Ventilacija emocija;
- Program vežbanja od minimum 30 minuta;
- Rekreativne aktivnosti;
- Mišićna relaksacija;
- Meditacija;
- korišćenje biofeedbacka;
- Učešće u grupama za samopomoć.
- Strategije prevladavanja koje organizuje policijsko odeljenje uključuju:
- Realističan trening povezan sa policijskim poslom;
- Otvorena komunikacija između policajaca i supervizora;
- Mogućnosti za učešće u odlučivanju kad god je to moguće;
- Radionice namenjene bavljenjem bračnim konfliktima, roditeljskim veštinama i pripremama za penzionisanje;
- Trening namenjen rukovodećem kadru za efektivno rukovođenje;
- Mogućnost za debriefing (proradu) na kraju smene
- Trening zaupravljanje stresom.

25 MacNally, V. The FBI's critical incident stress. FBI lawenforcement bulletin, 2; 1999. p. 20-25.

26 Višnikar, H., Meško G. : Evaluation of The Art of Living Basic Course as the Anti-stress Program for Police Officers in the Slovenian Police. Police Officers in the Slovenian Police

27 Mojanoski C, Nikodinovska -Stefanovska, Tačevska- Remenski, Mališ- Sazdovska, Aćimovska- Maletić, Batić D., Milenkovska, M., Ivanovski J.: Psiho socijalni i pravni posledici vrz pripadancite na bezbednosnite sili na R.Makedonija, izveštaj od istražujanjeto, Univerzitet "Sveti Kliment Ohridski Bitola, Fakultet za bezbednost, Skopje 2009 god

## Zaključak

Policijski službenici su tokom svog posla izloženi stresu. Stresori se mogu rangirati od kumulativnih stresora (konstantni rizik na poslu, policijska kultura, mišljenje javnost) do incidenata kao što su izloženost nasilnom kriminalu, pucnjavi i stresu za vreme masovnih nesreća. Reakcija na stres, ukoliko se ne tretira može dovesti do ozbiljnih posledica po fizičko i mentalno zdravlje.

Da bi se sprečile posledice stresa, preporučuju se programi za edukaciju za prepoznavanje simptoma stresa i za upravljanje emocijama koje se javljaju za vreme stresnih situacija. Ukoliko uspešno prevladavaju stres, policijski službenici će dobiti alatku kojom će se koristiti u ličnim i profesionalnim stresnim situacijama.

Rukovodioci policijskih odeljenja moraju imati aktivnu ulogu u tome, da bi obezbedili zdravu radnu sredinu.

## Literatura

1. Andrews, Lynn. Suicide in the RCMP: 1984 to 1995. Ottawa, Canada: Royal Canadian Mounted Police, 1996.
2. Golembiewski, Robert T., and Byong-Seob Kim. "Burnout in Police Work: Stressors, Strain, and the Phase Model." *Police Studies* 13.2, summer (1990): 74-80.
3. Hackett, D.P. and Violanti, J.M. (2003), *Police Suicide: Tactics for Prevention*, Charles C. Thomas, Springfield, IL.
4. Hirsh, R. M. Peer support training and its place in the NYPD. *The Police chief*, 66; 1999.
5. Kirschman, E. (2000), *I Love a Cop: What Police Families Need to Know*, The Guilford Press, New York, NY.
6. Lawrence, R.A. (1984), "Police stress and personality factors: a conceptual model", *Journal of Criminal Justice*, Vol. 12, pp. 247-63.
7. Mason, J.W: A Historical view of stress field, *Journal of Human stress*, 1,6-27, 1975
8. H. Seley, *Stress without Distress* (Hodder, Stoughton, NY, 1974).
9. Mitchell, J. and Everly, G. (1993), *Critical Incident Stress Debriefing: An Operations Manual for the Prevention of Traumatic Stress Among Emergency Services and Disaster Workers*, Chevron Publishing, Ellicott City, MD.
10. MacNally, V. The FBI's critical incident stress. *FBI law enforcement bulletin*, 2; 1999.
11. Mojanoski C, Nikodinovska -Stefanovska, Tačevska- Remenski, Mališ-Sazdovska, Aćimovska- Maletić, Batić D., Milenkovska, M., Ivanovski J.: Psiho socijalni i pravni posledici vrz pripadnicite na bezbednosnite sili na R.Makedonija, izveštaj od istražuvanjetto, Univerzitet "Sveti Kliment Ohridski Bitola, Fakultet za bezbednost, Skopje 2009 god
12. Parsons, J.: *Occupational Health and Safety Issues of Police Officers in Canada, the United States and Europe: A Review Essay*
13. Ussery, W.J. and Waters, J.A. (2006), *COP-2-COP hotlines: programs to address the needs of first responders and their families. Brief Treatment and Crisis Intervention.*
14. Višnikar, H., Meško G. : *Evaluation of The Art of Living Basic Course as the Anti-stress Program for Police Officers in the Slovenian Police* Police Officers in the Slovenian Police



15. Violanti, John M. "Suicide and the Police Role: a Psychosocial Model." *Policing* 20.4 (1997): 698-715.
16. Waters, J., Finn E. *Handling clients crisis effectively on telephone*, Sage, Thousand Oaks, CA, 1995.
17. Waters, J., Ussery, W: Police stress: history, contributing factors, symptoms, and interventions, *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol. 2, 2007. pp. 169 -188.
18. Walters, J., Irons, N., and Finkle, E, The police stress inventory: a comparison of events affecting officers and supervisors in rural and urban areas, *Police Stress*, Vol. 5. No. 1, pp 18-25, 1985.

# MEĐUNARODNI KRIMINALITET U UMREŽENOM DRUŠTVU I PREVENCIJA KROZ SOCIJALNI RAZVOJ

*prof. dr Duško Vejnović<sup>1</sup>*

*Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka*

*Sanja Sredić<sup>2</sup>*

*Fakultet političkih nauka, Banja Luka*

**Apstrakt:** Rad je podjeljen na dva dijela. U prvom dijelu autori razmatraju globalno povezivanje organizovanog kriminala i njegovo uslovljavanje međunarodnih odnosa. S obzirom na činjenicu da se organizovani kriminal u savremenom svijetu sve više oblikuje kao međunarodni, što ga čini posebno moćnim i opasnim, akcenat se stavlja na njegovu inkorporiranost u prirodu međunarodnih i nacionalnih ekonomskih, političkih i drugih društvenih odnosa. Drugi dio rada je baziran na prevenciji kriminaliteta kroz socijalni razvoj i pruža komparativni prikaz prevencije kriminaliteta u zemljama anglosaksonske tradicije, evropskim i drugim zemljama. Prevencija kriminaliteta kroz socijalni razvoj podrazumjeva prevenciju kriminalnih radnji, odnosno eliminaciju uzroka i uslova koji dovode do ovih pojava, a čiji je nosilac demokratsko društvo u cjelini. Sprečavanje i suzbijanje kriminaliteta, u ovom kontekstu, ostvaruje se prvenstveno kroz plansko i sistematsko organizovanje društva u suprotstavljanju kriminalitetu i kao takvo čini sastavni deo opšteg društvenog planiranja.

**Ključne riječi:** globalizacija, međunarodni kriminalitet, prevencija, socijalni razvoj.

## Kriminalitet u umreženom društvu<sup>3</sup>

Pored toga što su društvene devijacije neminovni pratilac protivrječnosti izdjeljenih i heterogenih društava, neke od njih neminovno proizlaze iz prirode ekonomskih, socijalnih, političkih, kulturnih i drugih društvenih odnosa konkretnih globalnih društava, ali su i dio ukupnih društvenih odnosa u savremenom svijetu. Kao što će se kasnije pokazati, globalizacija ukupnih ekonomskih, političkih i socijalnih odnosa utiče na postojanje nekih opštih uzroka, tendencija i struktura društvenih devijacija i kriminala. To, drugim riječima, znači da su više nego ikada međunarodni aspekti kriminala bitni za razumjevanje njegove prirode i etiologije u pojedinim globalnim društvima ili mikrosocijalnim sredinama, što ideje i projekte prevencije čini još komplikovanim.<sup>4</sup>

Globalizaciju, posmatramo kao kompleksan i multidimenzionalan fenomen koji uključuje različite nivoe, tokove, tenzije i konflikte, tako da je neophodna transdisciplinarna društvena teorija da bi se uhvatila u koštac s oblikom, dinamikom, pravcima, problemima i mogućnostima budućnosti.<sup>5</sup> Globalizacija, inicijalno, može biti shvaće-

1 Prof. dr Duško Vejnović vanredni je profesor Univerziteta u Banjoj Luci i na Visokoj školi unutrašnjih poslova u Banjoj Luci za predmete Sociologija, Sociologija sporta, Poslovna kultura i komunikacija i Defendologija, te predsjednik Evropskog defendologija centra za naučna, politička, ekonomska, socijalna, bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja.

2 Sanja Sredić je magistrand Fakulteta političkih nauka u Banjoj Luci, e-mail: sanja.sredic@yahoo.com

3 Mreže postoje otkad postoji i društvo, hiljadama godina unazad, kao važan oblik komunikacije, saradnje, razmjene, i to od antičkih društava na ovamo. Informacionalizam je nova tehnološka paradigma koja je bazirana na argumentaciji da su informacije i komunikacije najznačajnije dimenzije ljudske aktivnosti i djelatnosti. Prema Kastelsu, umreženo društvo XXI vijeka klizi ka potpunom adeterminizmu i istorijskoj akcidentalnosti. Vidjeti šire u: Kastels, M.: Uspon umreženog društva, Golden marketing, Zagreb, 2000.

4 Milosavljević, M.: Devijacije i društvo, Draganić, Beograd, 2003, str. 114.

5 Kellner D.: Globalization and Postmodern Turn, dostupno na: [www.gseis.ucla.edu](http://www.gseis.ucla.edu), preuzeto: 15. 04. 2011. godine

na kao širenje, produbljanje i ubrzanje svjetske međuzavisnosti u svim aspektima modernog društvenog života, od kulture do kriminala, od finansija do duhovnosti.<sup>6</sup> Osobnost sadašnjeg i budućeg globalizacijskog procesa počiva u empirijski ustanovljivoj razmjeri, gustini i stabilnosti mreža regionalno-globalnih odnosa i njihovog samodefinisanja putem mas-medija, kao i društvenih prostora i tokova slika na kulturnom, političkom, ekonomskom i vojnom nivou.<sup>7</sup> Kastels zaključuje da digitalne mreže prožimaju čitavu društvenu strukturu, pretvarajući različite segmente društva (ekonomiju, kulturu, politiku) u zasebne mreže koje se međusobno, u ključnim tačkama prepliću i globalno povezuju, tako da su glavne aktivnosti koje oblikuju i kontrolišu ljudski život bilo gdje na planeti, međusobno povezane.

Globalizacija kriminala je izvor dubokih preobražaja procesa upravljanja državom, a brojni su primjeri paralizovanja njenog rada. Riječ je o pojavi od ključne važnosti čije se posljedice brzo uočavaju. Ono što je novo nije prodornost kriminala i njegov uticaj na politiku. Novost je globalno povezivanje organizovanog kriminala i njegovo uslovljavanje međunarodnih odnosa. Novost je duboko prodiranje kriminala u nacionalne države, te potresi do kojih u državama dolazi radi djelovanja transnacionalnog kriminala. Dok je trgovina drogom najznačajniji industrijski sektor, sve ostale vrste nezakonite trgovine takođe pripadaju tom sistemu koji iz sjene proteže svoju moć po cijelom svijetu. Trgovina oružjem, tehnologijom, radioaktivnim materijalima, umjetničkim blagom, ljudskim bićima, ljudskim organima, plaćenim ubicama te krivotvorenjem svega gdje god se može zaraditi, povezani su s „majkom“ svih oblika kriminala – pranjem novca.<sup>8</sup>

U svojoj knjizi *Kraj milenijuma* Manuel Kastels tvrdi da su aktivnosti grupa organizovanog kriminala, po polju svog djelovanja sve više postale međunarodne. On uočava da je koordinacija kriminalnih radnji preko državnih granica – uz pomoć novih informacijskih tehnologija – postala osnovno obilježje nove globalne ekonomije. Učestvujući u takvim radnjama koje se kreću od trgovine narkoticima i falsifikovanja, do krijumčarenja imigrantima i trgovine ljudskim organima, grupe organizovanog kriminala sada djeluju u okvirima fleksibilnih međunarodnih mreža, a ne smao na teritoriji svoje zemlje. Prema Kastelsu, kriminalne grupe međusobno sklapaju strateške saveze. Međunarodna trgovina drogom i oružjem, prodaja nuklearnog otpada i pranje novca združuju kriminalne grupe preko državnih granica. Kriminalne organizacije baziraju svoje operacije u zemljama „niskog rizika“ u kojima postoji malo opasnosti po njihove aktivnosti.<sup>9</sup>

Ovdje ćemo akcenat staviti na organizovani kriminal, s obzirom da organizovani kriminal u savremenom svijetu zadržava većinu svojih tradicionalnih formi, ali se sve više oblikuje kao međunarodni, što ga čini posebno moćnim i opasnim. Međunarodni organizovani kriminal ne postoji kao neki sistem međunarodno strukturirane organizacije. Međutim, njegov međunarodni karakter se izražava u dva vida:

1. u širenju kriminalnih djelatnosti pojedinih udruženja preko granica mnogih zemlja, i
2. kao povezivanje, udruživanje i podjela „posla ili teritorija“ različitih kriminalnih organizacija ili udruženja.<sup>10</sup>

6 Held, D.: Debate o globalizaciji, u: sociološka hrestomatija: Globalizacija - mit ili stvarnost, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Beograd, 2003, str. 48.

7 Beck, U.: Virtuelni poreski obveznici, u: sociološka hrestomatija: Globalizacija - mit ili stvarnost, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Beograd, 2003, str. 142.

8 Kastels, M.: Moć identiteta, Golden marketing, Zagreb, 2002, str. 264.

9 Vidjeti šire u: Kastels, M.: Kraj tisućljeća, Golden Marketing, Zagreb, 2003.

10 Goldson, R. and Olson, W.: International Organised Crime, 1997-98. u: Milosavljević, M.: Devijacije i društvo, Draganić, Beograd, 2003, str. 96.

Koliko je međunarodni kriminal moćan, neposredno inkorporiran u prirodu međunarodnih i nacionalnih ekonomskih, političkih i drugih društvenih odnosa, najbolje se vidi na primjerima ilegalne proizvodnje i naročito prometa oružja, trgovine sirovinama i posebno energentima, proizvodnje i prometa droga, prostituciji i uslužnim djelatnostima vezanim za seksualne devijacije, uključujući i pornografiju, kockanje i kockarske igre, međunarodni terorizam i sl.<sup>11</sup>

Čini se da snaga međunarodnog kriminala leži u sledećim činjenicama:

- visoka profitabilnost, uključen kapital i dobit od ovih akcija;
- veza sa tzv. zdravom ekonomijom, političkim i drugim odnosima u savremenom svijetu;
- visoka organizaciona i tehnološka opremljenost i prednost nad organima i službama društvene reakcije;
- neposredna povezanost sa interesima vladajućih društvenih struktura i institucija državne i druge javne vlasti i međunarodnih ekonomskih i političkih krugova;
- povezanost sa organizovanim kriminalom unutar pojedinih država;
- uslovljenost prirodom ekonomskih, socijalnih, političkih i drugih podjela, nejednakosti i sukoba u savremenom svijetu.

Nosioци međunarodnog kriminala i korisnici njegovih pogodnosti najčešće se zaklanjaju iza legalnosti, prava, moralnosti, međunarodno priznatih principa i pravila ekonomskih, političkih i drugih odnosa, i odnosa među državama. Dvojni principi, standardi i aršini, sastavni su dio krize međunarodnog morala i vrijednosti. Interesi međunarodnog kapitala, pojedinih država, dijelova ekonomskih i političkih struktura i pojedinih moćnika obično su ispred humanističkih i univerzalno prihvaćenih vrijednosti, principa, pravila i normi.<sup>12</sup> Gidens bi na to rekao da svijet koji nam izmiče nije svijet u kome smo napustili nadu da ćemo ga držati pod kontrolom, to je svijet koji je uveo nove vrste nepredvidivosti, nove vrste rizika, nove vrste nesigurnosti.<sup>13</sup>

## Prevencija kriminaliteta kroz socijalni razvoj

Problem definisanja prevencije kriminaliteta je sasvim razumljiv ako se ima u vidu njegova protivrječna priroda. Ključ za razumjevanje ovog problema je u činjenici da se pod preventivnim aktivnostima podrazumjeva čitav niz različitih mjera i sredstava, koje se među sobom bitno razlikuju. Tako, npr., pod prevencijom kriminaliteta možemo razumjeti neku jednostavnu radnju, kao što je ponašanje potencijalnih žrtvi. Svaki vid restriktivnog ponašanja potencijalne žrtve može se, prema tome, shvatiti kao preventivna aktivnost. S druge strane, sve aktivnosti i izmjene zakonskih mehanizama u krivičnom sistemu koje su usmjerene na kriminal mogu se smatrati preventivnim mjerama, ili se pod prevencijom može podrazumijevati uvođenje dodatnih sredstava koje učinocu otežavaju da izvrši krivično djelo, kao npr., ugrađivanje alarma na stambenim objektima. Ova šarolikost različitih sredstava svakako je problem da se sažeto i jasno definiše sam pojam prevencija.

Prevencija se može shvatiti kao ukupnost svih državnih, privatnih i drugih mjera i aktivnosti usmjerenih na sprečavanje činjenja krivičnih djela i smanjenja posledica izvršenih krivičnih djela. U sprovođenju opštih mjera prevencije učestvuju svi društveni i državni organi, počevši od porodice, škole, nevladinih organizacija, socijalnih organa,

11 Milosavljević, M.: Devijacije i društvo, Draganić, Beograd, 2003, str. 97.

12 Isto, str. 98.

13 Giddens, E.: Runway World – lecture 1, dostupno na: [www.globaldimension.net](http://www.globaldimension.net), preuzeto: 15. 04. 2011. godine

ali i državnih organa i institucija zaduženi za suprostavljanje kriminalitetu. Kao takva prevencija prije svega utiče na moguće uzroke koje pogoduju izvršavanju krivičnih djela. U tom slučaju za uspješnu prevenciju policija mora identifikovati potrebe zajednice i u prevenciju uključiti različite strukture društvenog života, prije svega lokalnu zajednicu, ali i nevladine organizacije, sredstva javnog informisanja, itd.

Prevencija kriminaliteta kroz socijalni razvoj podrazumjeva prevenciju kriminalnih radnji, odnosno eliminaciju uzroka i uslova koji dovode do ovih pojava, a čiji je nosilac demokratsko društvo u cjelini. Sprečavanje i suzbijanje kriminaliteta, u ovom kontekstu, ostvaruje se prvenstveno kroz plansko i sistematsko organizovanje društva u suprotstavljanju kriminalitetu i kao takvo čini sastavni deo opšteg društvenog planiranja. To praktično znači da je nosilac prevencije ne samo policija već i građani, a posebno na lokalnom nivou. U ovako kompleksnom pristupu, prevencija mora imati više mjesta u sprečavanju i suzbijanju kriminaliteta, ali i svih drugih oblika devijantnog ponašanja. Ovakvo shvaćeni odnosi policije i društva su neposredni, odnosno, sa jedne strane društvo se pojavljuje kao izvor zahtjeva prema policiji i ono je to koje formuliše sadržaje policijske funkcije i utiče na načine obavljanje njene funkcije, dok je sa druge strane policija instrument za realizaciju tih zahteva, jedno od sredstava „sistema socijalne kontrole“<sup>14</sup> i u odnosima policije i društva nema posredničke uloge koju bi vršio politički sistem.

Socijalnu prevenciju možemo označiti kao sistem preventivnih programa, metoda, mjera i aktivnosti društvenih i državnih subjekata u sprečavanju kriminaliteta i sličnih pojava društvene patologije. Osnovna pretpostavka adekvatne primjene savremenih metoda i mjera socijalne prevencije kriminaliteta je dobro poznavanje socioloških, sociokulturnih, socijalno-ekonomskih i socijalno-psiholoških faktora koji ga neposredno ili posredno uzrokuju, kao i njegovih pojavnih oblika. Preovladava stav da socijalna prevencija može biti uspješna samo ako postoje usklađenost, povezanost i koordinacija svih subjekata prevencije i njihova sistematska aktivnost u sprovođenju preventivnih programa. Osim temeljnog naučnog poznavanja etioloških i fenomenoloških faktora kriminaliteta na koje treba djelovati, gotovo svi autori ističu neophodnost sistematske sveobuhvatne primjene odgovarajućih preventivnih programa. Međutim, kako je kriminalitet multifaktorske etiologije, u savremenim strategijama prevencije sve se više insistira na diferenciranim i specijalizovanim preventivnim programima usmjerenim na specifične faktore rizika za nastanak određenih kriminalnih aktivnosti.

Socijalna prevencija ima za cilj stvaranje takvih objektivnih uslova života koji će pojedine krimogene faktore, kao i druge negativne uticaje, eliminisati, odnosno znatno umanjiti njihov efekat. Mjere socijalne prevencije su sastavni dio društvenog procesa i kao takve utkane su u razvojnu strukturu društva na socijalnom, ekonomskom i kulturnom planu. Glavni pobornik takvog stava, koji logično proističe iz činjenice da je pretežan broj država ugrožen kriminalitetom koji ozbiljno narušava njihove osnovne vrijednosti, jesu Ujedinjene nacije. Shodno tome, socijalna prevencija je bila predmet razmatranja na mnogobrojnim kongresima Ujedinjenih nacija, naročito u djelu koji se odnosi na maloljetničku delikvenciju.

Mjere socijalne prevencije su veoma brojne i njih je nemoguće precizno uokviriti u neke unaprijed date sadržaje. Te mjere se mogu samo načelno vezati za ekonomske,

<sup>14</sup> Pod sistemom socijalne kontrole podrazumjevaju se radne metode putem kojih se u nekoj društvenoj zajednici kontrolišu ponašanja i aktivnosti konkretne zajednice: pojedinaca, društvenih grupa i društva u cjelini. Ovakvo shvaćena socijalna kontrola se može posmatrati i kao skup procesa putem kojih se obezbjeđuje saglasnost pojedinačnih ponašanja sa utvrđenim društvenim normama radi očuvanja dominacije zajedničkih potreba, kohezije i funkcionisanja društvene zajednice, s jedne, a koji nisu saglasni sa normama konkretne društvene zajednice, sa druge strane. Laubet del Bayle, J.L.: *La police: Approche socio-politique*, Paris, 1996, pp 16-18. U: Krstić, O.: *Kriminalistička prevencija i prognostika*, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2005, str. 91.

zdravstvene, političke, obrazovne i tradicionalne sadržaje, ali one, neminovno, imaju i druge sadržaje koji su usmjereni na sprečavanje kriminaliteta.

*Mjere usmjerene na pojedinca.* – Pod tim mjerama podrazumijeva se upotreba preventivnih tehnika koje su usmjerene na pojedince, potencijalne prestupnike, ili na one pojedince koji su već iskazali neke od oblika delikventnog i kriminalnog ponašanja. Osnovni napor u tom smislu usmjeren je na razvijanje onih oblika ponašanja koji su društveno prihvatljivi, i koji predstavljaju realnu osnovu za budući društveni život pojedinca, koji ne bi vodio ka delikventnom ponašanju. U okviru tih mjera se sasvim jasno potencira da je znatan napor usmjeren, npr. na „mlade“ i bazično maloljetna lica koja su izložena riziku, zbog njegovog socijalnog okruženja. Konkretno tehnike koje se podrazumijevaju u okviru tih mjera jesu: zapošljavanje i treniranje, predškolski programi, specijalne službe za rad sa djecom, službe za praćenje pojedinca (za djecu mlađu od 6 godina, djecu između 6 godina i adolescencije i adolescente i postadolescente).

*Mjere usmjerene na društvenu zajednicu.* – Pod ovim mjerama se podrazumijevaju svi oblici društvenog života koji sačinjavaju okruženje potencijalnih prestupnika, sa izuzetkom porodice. Najčešće se u preventivnom smislu misli na sekundarne društvene grupe kojima pojedinac pripada, kao i na model lokalne zajednice koja ga okružuje. Osnovna ideja ove preventivne strategije jeste da se uticajem na šire socijalno okruženje preventivno djeluje na manifestaciju kriminalnog ponašanja. Krajnji cilj je integracija pojedinca u nekim od legitimnih socijalnih okvira čime se stvaraju uslovi za njegov dalji normalan razvoj. Postoje nekoliko preventivnih modela koji su zasnovani na tim idejama: jačanje lokalne zajednice (nizak materijalni status, etničku heterogenost i rezidencijalnu mobilnost), službe za pomoć mladima, rad sa domaćinstvima i pojedincima (prikupljanje neophodnih informacija o pojavama kriminaliteta, mobilizacija domaćinstava u pravcu zajedničkih preventivnih akcija, jačanje veza između pojedinaca i domaćinstava koji žive na istom području i realizacija zajedničkih projekata sa preventivnim svojstvima).

Škola u prevenciji kriminaliteta ima veoma važnu ulogu, jer kroz svoja dva osnovna procesa – vaspitni i obrazovni, značajno doprinosi formiranju mlade ličnosti u socijalnom, psihološkom i moralnom smislu. U ostvarivanju svojih funkcija škola raspolaže kadrovskim potencijalom, koji, uz obrazovnu funkciju, ima zadatak da na mladu ličnost, osim osnovnih znanja, prenese i određene osobine i navike, pre svega, inicijativu i samoinicijativu, samokritičnost i odgovornost, pozitivne navike, koje će mladog čovjeka učiniti konstruktivnim i korisnim članom zajednice.

Centri za socijalni rad su ustanove socijalne zaštite koje se organizuju u skladu sa ustavom i zakonskim propisima, radi pomoći licima kojima je socijalna pomoć potrebna. To su institucije koje imaju najznačajniju ulogu u socijalnoj zaštiti lica, jer one neposredno, ili u saradnji sa drugima, brinu o licima koja nisu u mogućnosti da sebi stvore uslove za život, a u takvoj situaciji su se našla bez svoje krivice. S obzirom na to da centri za socijalni rad razmatraju mnogobrojne probleme stanovništva, kao što su: socijalno-patološka ugroženost, delikventno ponašanje mladih, bračno-porodične krize, alkoholizam, prostitucija i sl., može se zaključiti da je njihova preventivna uloga prilično obimna.

## Komparativni prikaz prevencije kriminaliteta

Komparativni prikaz prevencije kriminaliteta moguće je sagledati analizom prevencije kriminaliteta kako na nivou država, tako i na nivou regiona, odnosno međunarodne zajednice. Naime, prevencija kriminaliteta na nacionalnom nivou, nužno je povezana sa prevencijom kriminaliteta na nivou međusobne povezanosti država. U tom



kontekstu neophodno je sagledati mjesto i ulogu instrumenata međunarodne saradnje u prevenciji kriminaliteta, a potom i prevenciju kriminaliteta na nacionalnom nivou.

Tako je značajno pomenuti Komisiju Evropske unije za organizaciju, razmjenu i izradu programa prevencije kriminaliteta u evropskim zemljama. Ova Komisija dobija sve više na značaju paralelno sa procesima integracije evropskih zemalja, što se ogleda u njenom potencijalu i neophodnosti međunarodne razmjene iskustava u oblasti prevencije kriminaliteta. Pored navedene Komisije, značajno je spomenuti i Savjet Evrope u prevenciji kriminaliteta, koji uključuje zemlje i izvan Evrope (uključujući i Tursku). Rad navedenih tijela ogleda se kroz stalni politički rad evropskih institucija, ali mnogo više kroz rad stručnih i ekspertskih odbora koja djeluju kao radna tijela koja su strogo usmjerena prema postizanju projektovanih rezultata<sup>15</sup>. Najznačajniji rezultat navedenih institucija, su preporuke za prevenciju kriminaliteta, od kojih se mogu izdvojiti sledeće preporuke ministarskog svjeta: Preporuka br. R (87) 19 o organizaciji prevencije kriminaliteta, Preporuka br. R (96) 8 o kreiranju politike borbe protiv kriminaliteta u vremenu velikih političkih promjena i Preporuka br. R (2000) 20 o ulozi rane psiho-socijalne intervencije za prevenciju kriminaliteta. U kontekstu tih preporuka prevencija kriminaliteta se tretira kao stalni politički zadatak, za čiju realizaciju postoje jasne nadležnosti, kroz stvaranje i postojanje posebnih institucija koje bi se bavile problemima prevencije kriminaliteta, putem realizacije programa prevencije kriminaliteta, ali i istraživanja u oblasti prevencije kriminaliteta, kao i podsticanje drugih subjektata za prevenciju kriminaliteta.

## **Prevencija kriminaliteta u zemljama anglosaksonske tradicije**

Zemlje aglosaksonske tradicije imaju usvojene bazične principe policijskog rada na nivou lokalne zajednice. U provom redu misli se na Sjedinjene Američke Države, Kanadu i Veliku Britaniju.

Sjedinjene Američke Države – na lokalnom nivou imaju usvojen novi vid policijske strategije kojim se policija usmjerava na probleme (POP – Problem Oreinted Policing), a ne naknadno, na već izvršena krivična djela. Policijska djelatnost na lokalnom nivou odvija se u tri pravca: odnos policije i javnosti (public relations), kriminalno preventivne službe (community services) i participacija svih struktura društva u prevenciji kriminaliteta (cummunity participation). Policija u odnosu na kriminal reaguje tako što angažuje javnost u rješavanju kriminalnih problema u svojoj lokalnoj zajednici. Ako javnost bolje razumije, cjeni i saraduje sa policijom, policijski rad će biti efikasniji, odgovorniji i prihvatljiviji<sup>16</sup>. Pored ovih načina, policija u SAD djeluje preventivno i putem realizacije raznih programa prevencije kriminaliteta. Kao najznačajnijih od tih programa mogu se spomenuti: Program za informisanje javnosti o ulozi policije, Program prevencije provala, Program građanskog pohoda protiv kriminala, itd. Ovi, kao i mnogi drugi programi imaju za cilj zajedno sa građanima i drugim institucijama da spreče vršenje kriminalnih i drugih društveno negativnih pojava na lokalnom nivou, ali i upoznavanje mjesta i uloge policije u društvu.

Kanada – policija u Kanadi tradicionalno ima podršku javnosti u svom radu što u značajnoj mjeri doprinosi prevenciji kriminaliteta. Policijska djelatnost na lokalnom

<sup>15</sup> Odbor koji je značajan za oblast krivičnog prava i kriminologije je Evropski komitet za krivične probleme (European Committee on Crime Problems – CDPC) kojeg čine po dva člana svake zemlje članice, s tim da su pristupi svi članovi Naučnog kriminološkog vijeća (Scientific Criminological Council), i radi na principu formiranja radnih grupa i tijela koja organizuju konferencije kriminologa koji se bave organizacijom borbe protiv kriminaliteta. U: Vermer Zon, Prevencija kriminaliteta u evropskoj perspektivi, Pogledi, br. 2/2003, Policijska akademija, Beograd, 2003, str. 84.

<sup>16</sup> Wong C. K.: Community Policing in China: Psihology, Law and Practice, The Hague, 1988, str. 12, 16. U: Simonović, B.: Uloga policije u prevenciji kriminaliteta na nivou lokalne zajednice, Bezbednost, br. 1/01, Beograd, str. 37.

nivou predominantno je fokusirana na kriminalnoj prevenciji. Naime, ističe se da su kriminalni preventivni programi integrisani u osnovne djelatnosti policijskog rada. U tom kontekstu sve gradske policije u Kanadi razvijaju programe rada policije u lokalnoj zajednici, ali i neke druge programe kao što su programi odnosa sa javnošću, programe prevencije kriminaliteta, itd. Svi navedeni programi su prvenstveno preventivnog karaktera, ali policija u Kanadi vrlo često koristi i programe represivnog karaktera, koji se prvenstveno odnose na resocijalizaciju povratnika.

Velika Britanija – prevencija kriminaliteta bazirana je na strategijama koje se odnose na povećanje sposobnosti policije na suzbijanju kriminaliteta, povećanju sposobnosti sudova u postupanju sa prekršiocima zakona, pomaganju žrtvama pri sagledavanju posljedica krivičnih djela i izbjegavanju ponovne viktimizacije. Pored toga, britanska policija posebno vodi računa o dostupnosti policije građanima, razvijanju saradnje sa masovnim medijima, posebno televizijskim programima i dr.

## **Prevencija kriminaliteta u nekim evropskim zemljama**

Holandija – razvija integralni pristup u preventivnom djelovanju koji se ogleda kroz zajednički rad sa relevantnim partnerima koji se bave socijalnim problemima u lokalnoj zajednici. Institucionalizovana prevencija se ostvaruje kroz formulisanje glavnih tačaka, kao što su: 1) okruženje treba da bude organizovano na način da se planira i izrađuje njegovo oblikovanje sa fokusiranjem na minimilizaciju uslova za izvršenje krivičnih djela, 2) pojačavanje pozitivnog uticaja na mlade, 3) funkcionalno nadgledanje potencijalnih prekršilaca od strane svih subjekata društva, kroz adekvatne preventivne programe. U tom kontekstu u policijski rad uključuje se javnost, građani, i druge nevladine institucije, u cilju ne samo prevencije kriminaliteta, već i kontrole policije od strane građana.

Francuska – policija Francuske kreira klasične policijske programe prevencije, ali nastoji kreirati i preventivne programe u saradnji sa građanima i javnosti, uprkos tradicionalnom nepovjerenju u policiju koje postoji u Francuskoj. Naime, u Francuskoj je rasprostranjeno mišljenje da je policije više politički instrument, nego li servis građana. Iz tih razloga policija u prevenciji kriminaliteta se više oslanja na sopstvene resurse. Pored toga, u posljednje dve decenije XX vijeka pa nadalje, policija u Francuskoj počinje sa razvijanjem programa i inicijativa u kojima se više oslanja na lokalnu zajednicu, kroz realizaciju projekta rada policije u zajednici. U tom kontekstu redefiniše se način policijske obuke, uključuje se akademska zajednica u kreiranje preventivnih programa, pokreće se program neposredne policije, ali preduzimaju se i drugi značajni segmenti prevencije kriminaliteta. Na taj način prevencija kriminaliteta u Francuskoj se institucionalizovala kroz osnivanje Nacionalnog savjeta za prevenciju kriminaliteta i Vijeća za unutrašnju bezbjednost. Pored toga u Francuskoj se sistem prevencije kriminaliteta zasniva na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Njemačka – u njemačkoj policiji radi se na poboljšanju slike stanja u strategijske i operativne svrhe, u cilju prevencije kriminaliteta, odnosno njegovog uspješnog sprečavanja. Naime, njemačka policija razvija jake informacione sisteme koji predstavljaju relevantnu bazu podataka za planiranje kontrole kriminaliteta. Na taj način njemačka policija nastoji da prevencija kriminaliteta i krivično gonjenje učinilaca krivičnih djela bude sistematičnije i efikasnije. Planiranje je usmjereno na savlađivanje zadataka koji se u pred policijom i zbog toga ima mnogo toga zajedničkog sa prognozom. Prognoza je utvrđivanje stanja u budućnosti, bilo kratkoročnog, srednjeročnog ili pak dugoročnog. Sve ovo aktivno utiče na uočene faktore koji određuju budući razvoj, a samim tim i prevenciju kriminaliteta.

Belgija – prevencija kriminaliteta temelji se na institucionalnom i vaninstitucionalnom nivou u Belgiji. U ovoj zemlji je 1985. godine osnovana Nacionalna komisija za prevenciju kriminaliteta. Veliki pomak u razvoju prevencije kriminaliteta je načinjen početkom devedesetih godina kada je formirana centralna služba za razvoj prevencije kriminaliteta na nacionalnom nivou, kao i služba za prevenciju kriminaliteta na nivou pokrajina i komune. Pored ovoga, belgijska policija, kao i druge evropske policije razvija kompletne programe rada policije na području lokalne zajednice, kroz nastojanje povezivanja policije i građana u preventivnom nastojanju suzbijanja kriminaliteta.

Austrija – u prevenciji kriminaliteta primjenjuje se sledeći principi u policijskom radu na nivou lokalne zajednice koji su usmjereni na prevenciju kriminaliteta: zajednička sigurnost, nepostojanje policijske anonimnosti (policajci navode uvijek svoje ime), povezivanje sa drugim institucijama, decentralizacija policije tj. fokusiranje na lokalne probleme sa odgovornošću na lokalnom nivou, kao i konstantni kontakt sa građanima.

Španija – preventivna aktivnost španske policije zasniva se na novom pristupu javnosti na način da policijski službenici intenziviraju svoje djelovanje u zajednici. U tom kontekstu uveden je program upravljanja u skladu sa ciljevima kao i tzv. Sedmični nadzorni sastanci, na kojima policija predaje izvještaje o rezultatima svog djelovanja. Javnosti se pristupa putem dnevnih kontakata službenika policije u zajednica sa svim društvenim činiocima: proaktivnim obilascima područja lokalne zajednice, kao i putem kontakata sa žrtvama vezanih uz rezultate istrage koje su u toku. Ključni principi ovog programa su prevencija, saradnja i nadopunjavanje i predstavljaju okosnicu plana borbe protiv kriminala u Španiji.

Švedska – prevencija kriminaliteta realizuje se institucionalnim putem kroz Nacionalni savjet za prevenciju kriminaliteta. U početku ovaj Savjet imao je samo savjetodavnu ulogu, ali u kontekstu shvatanja modela partnerstva, ovaj Savjet od 1999. godine ima odjeljenje koje je zaduženo za planiranje i sprovođenje mjera na lokalnom nivou. Nacionalni savjet za prevenciju kriminaliteta radi na principu formiranja radnih tjela koji se bave prevencijom kriminaliteta na nivou lokalnih zajednica, uz podršku komisija i tijela zaduženih za kooperaciju i koordinaciju.

Norveška – prevencija kriminaliteta u Norveškoj odvija se kroz realizaciju širokog spektra projekata (dugoročnih i kratkoročnih), koji se preduzimaju težišno na lokalnom nivou. Najvažniju ulogu u prevenciji kriminaliteta u Norveškoj imaju Koordinatori projekata, pri čemu se insistira na formiranju mreže koordinatora projekata. Takođe, u Norveškoj se značajna pažnja poklanja radu sa maloljetnim prekršiocima zakona, te u tom kontekstu razvijaju se i projekti posebne saradnje sa roditeljima.

Finska – je u svojoj politici borbe protiv kriminaliteta partnerstvo stavila na prvo mjesto. Program prevencije kriminaliteta od 1999. godine podstiče partnerstvo različitih socijalnih grupa, organizacija, organa, privrede i volonterskih saradnika, kao važnog elementa za sprečavanje kriminaliteta. Svi navedeni oblici saradnje i programi prevencije bazirani su na multietničkom konceptu, uz učešće što većeg broja različitih struktura društva.

Danska – aktivnost prevencije kriminaliteta u Danskoj nadziru dva organizaciona centra, koja u znatnoj mjeri određuju rad u praksi: na nacionalnom nivou to je Savjet za prevenciju, a na lokalnom nivou to je tzv. SŠP komitet. Osnovu prevencije kriminaliteta u Danskoj čine intenzivan zajednički rad škola, socijalnih službi i policije.

Austrija – na lokalnom nivou nastupa sa principima policijskog rada koji se zasnivaju na prevenciji kriminaliteta kroz zajedničku sigurnost, javnost policijskog rada, povezanosti policije sa drugim institucijama, decentralizaciju policijskih struktura itd. U tom kontekstu policija u Austriji više se fokusira na lokalne probleme sa odgovornošću na lokalnom nivou.

## Prevencija kriminaliteta u drugim zemljama

Japan – opšti okvir prevencije kriminaliteta u Japanu zasniva se na odnosu policije i javnosti, na principima neformalne društvene kontrole. Upravo, zahvaljujući tim tradicionalnim mehanizmima društvene kontrole Japan je ekonomski najrazvijenija zemlja, a istovremeno sa visokim nivoom bezbjednosti svojih građana. U tom kontekstu i prevencija kriminaliteta je uslovljena ukupnim društvenim vrijednostima. Efikasnost policijskog rada, a samim tim i prevencije kriminaliteta zasniva se na djelovanju policije na lokalnom nivou, na principima rada policije u zajednici. Ovakvo djelovanje izraženo je u ruralnim sredinama i naziva se čušašo. U urbanim, gradskim područjima ekvivalent ovome je *koban* i on podrazumjeva osnovu iz koje policija patrolira i na koju grupe i pojedinci iz zajednice mogu da se oslone. Karakteristično za preventivno djelovanje u Japanu jeste i činjenica da policija obavlja razne druge usluge građanima ili u njihovu korist koje nemaju nikave veze sa kriminalitetom<sup>17</sup>. Praktično preventivna djelatnost japanske policije zasniva se na obavljanju policijskih poslova ostvarivanjem povjerenja i kooperacije sa opštom javnošću.

Kina – mjesto i uloga policije u kineskom društvu i uspostavljanje njenih odnosa sa javnošću određena je specifičnom duhovnom tradicijom, istorijskim događajima i autentičnim događajima, pri čemu se radi o uticaju konfučijanizma, socijalnih normi i očekivanjima u vezi dužnosti i obaveza gdje su interesi grupe iznad individualnih interesa.

Kuba - prevencija kriminaliteta u ovoj zemlji može se posmatrati kroz prevenciju kriminaliteta na lokalnom nivou i prevenciju kriminaliteta na državnom nivou. Na lokalnom nivou uključivanje policije u zajednicu predstavlja prioritetno područje preventivnog djelovanja. Posebno je važan rad na prevenciji kriminaliteta koji se sprovodi u okvirima škola, gdje se policija angažovala u socijalnim i edukativnim programima koji su se bavili i temama kao što su bezbednost saobraćaja, homoseksualizam i druga problematična područja.

Izrael – policija u prevenciji kriminaliteta polazi od eksperimenata koji pokazuju da policija koja je orjentisana na potrebe lokalne zajednice i koja radi u saradnji sa zajednicom jeste značajno efikasnija. Navodi se da je na taj način stopa ubistava, provala, razbojništava značajno opala i za desetine procenata. Nov pristup u policijskom radu je orjentisan na povećanja osjećanja sigurnosti kod građana kao i njihovo zadovoljstvo policijskim radom. Ističe se da policijski oficiri treba da pokažu profesionalizam na način što će držati otvorene oči za potrebe stanovnika, identifikovati ključne probleme građana koji im čine teškoće i nalaziti solucije za njihovo rješavanje.

## Zaključak

Rizici poremećaja globalne sigurnosti vjerovatno će se i dalje povećavati sa sve većom i opštom degradacijom ljudskog stanja.<sup>18</sup> Glavni problem međunarodne politike sastoji se u prevladavanju uzroka međunarodnog sukobljavanja i u pokušaju stvaranja sredstava i mehanizama kojima bi se ti sukobi mogli regulisati i kanalisati. Treba priznati, međutim, da su sva takva nastojanja ipak urodila plodom, i da ih ne treba, u njihovom stvarnom značaju i domašaju, omalovažavati.

17 Tako, na primjer japanska policija obavlja neke poslove koji jednostavno znače uslugu građanima: nabavljaju mlijeko za bebe, preporučuju hotele putnicima i vrše rezervacije smještaja, razgovaraju sa svakim od građana, itd. U: Kešetović, Ž.: Odnos policije i javnosti II, Bezbednost, br. 1/01, Beograd, 2001., str. 25.

18 Bžežinski, Z.: Velika šahovska tabla, CID Podgorica / ROMANOV Banja Luka, 2001, str. 182.

Imajući u vidu značaj i veličinu uticaja ekonomskih, političkih i socijalnih kriza, slabosti, ograničenja i promašaje ekonomske, socijalne i opšte politike, više je nego očigledno da promjene društvenog odnosa prema kriminalu nisu moguće bez korjenitih društvenih, ekonomskih, političkih, socijalnih, kulturnih i drugih promjena. Pretpostavka uspješnije, efikasnije i kvalitetnije društvene reakcije na kriminal su neophodne korjenite društvene reforme u svim područjima društvenih odnosa, od ekonomije i politike, do socijalne politike i kulture.<sup>19</sup> Kriminalitet, kao realnost svakog društva nije isključivo policijski, već i društveni problem i bitno pitanje kojim se nužno mora baviti i šira društvena zajednica.

Među zakonima koji vladaju u ljudskim društvima postoji jedan koji se čini precizniji i jasniji od svih drugih. Da bi ljudi ostali civilizovani ili postali takvi treba da se umjeće udruživanja među njima razvije i usavršava srazmjerno povećanju društvene jednakosti.<sup>20</sup> Globalni napor u borbi protiv kriminala će uroditi plodom tek kad ljudi prepoznaju u sebi onu iskonsku potrebu udruživanja u cilju prevladavanja antagonizama.

## Literatura

1. Beck, U.: Virtuelni poreski obveznici, u: Globalizacija, Mit ili stvarnost, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2003.
2. Bžežinski, Z.: Velika šahovska tabla, CID Podgorica / ROMANOV Banja Luka, 2001.
3. Giddens, E.: Runway World – lecture 1, dostupno na: [www.globaldimension.net](http://www.globaldimension.net) preuzeto: 15. 04. 2011. godine
4. Goldson, R. and Olson, W.: International Organised Crime, 1997-98.
5. Held, D.: Debate o globalizaciji, u: Globalizacija, Mit ili stvarnost, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2003.
6. Kastels, M.: Kraj tisućljeća, Golden Marketing, Zagreb, 2003.
7. Kastels, M.: Moć identiteta, Golden marketing, Zagreb, 2002.
8. Kellner D.: Globalization and Postmodern Turn, dostupno na: [www.gseis.ucla.edu](http://www.gseis.ucla.edu), preuzeto: 15. 04. 2011. godine
9. Kešetović, Ž.: Odnos policije i javnosti II, Bezbednost, br. 1/01, Beograd, 2001.
10. Krstić, O.: Kriminalistička prevencija i prognostika, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka, 2005.
11. Milosavljević, M.: Devijacije i društvo, Draganić, Beograd, 2003.
12. Simonović B.: Uloga policije u prevenciji kriminaliteta na nivou lokalne zajednice, Bezbednost, br. 1/01, Beograd, 2001.
13. Tokvil, A.: O demokratiji u Americi, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci / CID Titograd, 1990.
14. Vermer Zon: Prevencija kriminaliteta u evropskoj perspektivi, Pogledi, br. 2/2003, Policijska akademija, Beograd, 2003.

<sup>19</sup> Milosavljević, M.: Devijacije i društvo, Draganić, Beograd, 2003, str. 117-118.

<sup>20</sup> Tokvil, A.: O demokratiji u Americi, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci / CID Titograd, 1990, str. 467.

**Abstract:** The paper is divided into two parts. In the first section the authors discuss the global connections of organized crime and its conditionality in international relations. Given the fact that organized crime in the modern world increasingly becoming a international, which makes it especially powerful and dangerous, the emphasis is placed on its incorporation into the nature of international and national economic, political and social relations. The second part is based on crime prevention through social development and provides a comparative view of crime prevention in the Anglo-Saxon tradition, European and other countries. Crime prevention through social development involves the prevention of criminal activity, and elimination of causes and conditions that lead to these phenomena, which is led by a democratic society. Preventing and combating crime, in this context, is achieved primarily through a planned and systematic organization of society in combating crime and as such is an integral part of overall social planning.

**Key words:** Globalization, international crime, prevention, social development.





# TAČKE PRESEKA MEĐUNARODNOG ”MEKOG PRAVA” I ZAKONA O POLICIJI

*doc. dr Miloš Petrović*

*Departman za pravne nauke Državnog univerziteta u Novom Pazaru  
mr Senad Ganić*

*Departman za pravne nauke Državnog univerziteta u Novom Pazaru*

**Apstrakt:** U procesu harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa evropskim standardima Republika Srbija je donela i nov Zakon o policiji. Jedna od bitnih karakteristika ovog akta je detaljno regulisanje načina primene policijskih ovlašćenja. Tekst člana 31. pomenutog Zakona nameće obavezu ovlašćenim službenim licima da prilikom primene policijskih ovlašćenja postupaju ne samo u skladu sa Zakonom, nego i da poštuju standarde postavljene Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Osnovnim principima UN o upotrebi sile i vatrenog oružja od strane lica koja sprovode zakon, Evropskim kodeksom policijske etike i drugim međunarodnim aktima koji se odnose na policiju. Pošto neki od ovih dokumenata tvore jedan objektivni sistem pravnih pravila, dok drugi imaju samo ulogu uspostavljanja orijentacionog pravca delovanja, postoji bojazan da u praksi može doći do odstupanja ili nepoštovanja njihovih pravila. U ovom radu autori su se ograničili na uticaj i odnos prema Zakonu o policiji samo u pogledu onih dokumenata koji pripadaju korpusu ”mekog prava” sa ciljem da daju odgovor na pitanje opravdanosti da se u jednom sistemskom dokumentu unutrašnjeg prava vrši pozivanje na skup vrednosti koji tek treba da se uobliči u pravna pravila. Kao drugi cilj rada, autori su pokušali da odgovore na pitanje koji su to drugi međunarodni akti koji se odnose na policiju, a tiču se primene policijskih ovlašćenja, želeći na taj način da ovom radu, pored teorijskog, daju i određenu upotrebnu vrednost u praksi primene policijskih ovlašćenja.

**Ključne reči:** meko pravo, zajednički standardi, policijska ovlašćenja.

## Uvod

Isprva stidljivo, a zatim sve ozbiljnije i značajnije, ”meko pravo” gradi svoj status nezaobilaznog činioaca u regulisanju međunarodnih odnosa, posebno u poslednjih pola veka. Ova činjenica nije mogla proći neprimеčeno i u novijoj udžbeničkoj literaturi iz oblasti međunarodnog javnog prava, pa vodeći pisci rasprave o ”mekom pravu” svrstavaju u poglavlja posvećena izvorima prava,<sup>1</sup> neovisno od toga da li ovaj koncept prihvataju ili ne prihvataju kao formalni izvor prava. Teorijske rasprave o pojmu, ulozi i funkcijama ”mekog prava” su takođe brojne.<sup>2</sup> Bez namere da ulazimo u široka teorijska

<sup>1</sup> Videti, na primer: Kreća, M. *Međunarodno javno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, strane 101.-103.; kao i: Dimitrijević, V; Račić, O; Đerić, V; Papić, T; Petrović, V; Obradović, S. *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2005, strane 61.-62.

<sup>2</sup> Među najznačajnije radove koji se bave teorijskim osnovama mekog prava spadaju: Hillgenberg, H. *Fresh Look at Soft Law*, European Journal of International Law 1999 10(3):499-515. Boyle, A.E. *Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law*, International and Comparative Law Quarterly, 1999, 48(4):901-913. Klabbers, J. *Undesirability of Soft Law*, Nordic Journal of International Law, Volume 67, Number 4, April, 1998. Koskenniemi, M. *International Law in a Post-Realist Era*, Australian Yearbook of International Law #16 (1995), 1-19. Klabbers, J. *Redundancy of Soft Law*, Nordic Journal of International Law #65, 167-182, 1996. Witteveen, W., van Klink, B. *Why Is Soft Law really Law? A Communicative Approach to Legislation*, RegelMaat, 1999, pp. 126-140.

tumačenja ovog pojma, pokušaćemo u najkraćim crtama dati njegova opšta obeležja oko kojih postoji načelna doktrinarna saglasnost. Tumači ovog koncepta koriste termin "meko pravo" za imenovanje dva različita segmenta, od kojih je jedan poseban vid međunarodno-pravnih normi, a drugi su pravne norme u procesu nastajanja. Karakteristika prvog od njih je da se radi o takvim normama koje ne sadrže striktnu regulativnu i pravno-obavezujuću funkciju u smislu pravila Bečke konvencije o ugovornom pravu, već sadrže orijentacioni pravac delovanja kojeg se treba pridržavati, uglavnom iz moralnih ili političkih obzira. U ovu grupu bi se mogli svrstati brojni heterogeni instrumenti, počev od rezolucija Generalne skupštine UN, preko različitih dobrovoljnih kodeksa i rukovodnih načela usvojenih u okvirima međunarodnih organizacija, pa zaključno sa opšteprihvaćenim međunarodnim standardima, i zajedničkim aktima vlada i političkim deklaracijama.<sup>3</sup> Drugi segment "mekog prava" čine norme *in statu nascendi*, "pre nego što steknu svojstvo obaveznosti".<sup>4</sup> Ove norme predstavljaju svojevrsan oblik "predprava", i odlikuje ih razrada ili razmatranje novih teorijskih osnova i obavezujućih formi radi praktične primene, odnosno, one nastupaju kao "strateško-programaska orijentacija i opredeljenje buduće međunarodne normativne aktivnosti,"<sup>5</sup> i u teoriji je zastupljeno shvatanje da iste zapravo predstavljaju "skup vrednosti, iz koga se, zakonodavnom tehnikom međunarodnog prava, mogu stvarati i stvaraju pravna pravila."<sup>6</sup> Ovaj oblik "predprava" je dosta čest, i manifestuje se u formi različitih deklaracija posvećenih određenoj konkretnoj oblasti koja zahteva bliže regulisanje, gde deklaracije služe kao svojevrsan inicijalno-motivacioni faktor za animiranje svih relevantnih subjekata čija je uloga neophodna u procesu prevođenja deklaracija u pravno obavezujuće dokumente, najčešće u međunarodne konvencije.<sup>7</sup> Što se tiče samog mesta "mekog prava" u regulisanju međunarodnih odnosa, mišljenja pisaca su podeljena i kreću se od shvatanja da ista vode "relativizaciji međunarodnog prava na uštrb oportuniteta i odnosa snaga"<sup>8</sup> pa do shvatanja da je "bolje prisustvo i meke forme prava, nego potpuno odsustvo prava."<sup>9</sup> Suštinski, ono što ne može da se ospori "mekom pravu" je sposobnost brzog formiranja i primene instrumenata za regulisanje međunarodnih odnosa, bez prevelikog obaziranja na tradicionalne forme pravne regulative, što mu daje određene prednosti u smislu da se na takav način države lakše usaglase, izbegavaju obavezu ratifikacije i u konačnom, ovakve dogovore je lakše izmeniti.

"Meko pravo" u pojedinim situacijama vrši uticaj i na formulisanje pojedinih odredbi u nacionalnim zakonima, a najupečatljiviji primer ovoj tvrdnji je republički Zakon o policiji, u čijem se članu 31. stav 5. ovlašćenim službenim licima stavlja u obavezu da prilikom primene policijskih ovlašćenja postupaju u skladu sa zakonom i drugim propisom i da poštuju "standarde postavljene Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, osnovnim principima UN o upotrebi sile i vatrenog oružja od strane službenih lica koja sprovode zakon, Evropskim kodeksom policijske etike i drugim međunarodnim aktima koji se odnose na policiju". Pošto Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda spada u takozvane ugovore – zakone, i obzirom da ista tvori jedan objektivni pravni sistem garancija i zaštite ljudskih prava na čije poštovanje i primenu se obavezala i Republika Srbija, standardi ove Konvencije

3 Kreća, M. Op. Cit. Strane 101.-102.

4 Ibid.

5 Glodić, D. "Soft law u međunarodnom pravu" Pravni život, 12/2010, tom IV, Beograd, 2010, strana 317.

6 Kreća, M. Op. Cit. strana 102.

7 Kao dobar primer za ovu tvrdnju možemo navesti Deklaraciju UN o pravima deteta, iz 1959. godine, poznatiju kao "Deklaracija deset načela", koja je poslužila kao polazna osnova za donošenje Konvencije UN o pravima deteta, 1989. godine.

8 Kreća, M. Op. Cit. strane 102.-103.

9 Hillgenberg, H. Op.cit. strana 512.

neće biti tema ovog istraživanja.<sup>10</sup> Tema istraživanja su sledeći dokumenti i njihov uticaj na republički Zakon o policiji: Osnovni principi UN o upotrebi sile i vatrenog oružja od strane službenih lica koja sprovode zakon; Evropski kodeks policijske etike, kao i pokušaj da se na nesumnjiv način utvrdi koji su to, kako ih sam Zakon o policiji imenuje, drugi međunarodni akti koji se odnose na policiju, pošto hteli mi to priznati ili ne, ovako široko postavljena dispozicija svojom nejasnoćom nikako ne ide u prilog lakom tumačenju pojedinih odredbi Zakona o policiji.

## Osnovni principi UN o upotrebi sile i vatrenog oružja od strane službenih lica koja sprovode zakon

Na Osmom kongresu Ujedinjenih nacija posvećenom prevenciji kriminala i tretmanu prestupnika, održanom od 27. avgusta do 7. septembra 1990. godine u Havani, usvojen je po obimu nevereliki, ali po značaju izuzetan dokument pod nazivom Osnovni principi o upotrebi sile i vatrenog oružja od strane službenih lica koja sprovode zakon (*engl.* Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials; u daljem tekstu: Osnovni principi).<sup>11</sup> Ovim dokumentom, u formi preporuka, po prvi put je postignuta gotovo univerzalna saglasnost o minimumu zajedničkih standarda u pogledu načina primene sile i upotrebe vatrenog oružja prilikom izvođenja policijskih akcija, te stoga nije iznenađenje što su ove preporuke inkorporirane i u republički Zakon o policiji.<sup>12</sup> Pogledajmo sada bliže koliki je stepen usaglašenosti između preporuka datih Osnovnim principima i republičkog Zakona o policiji.

Osnovni principi u prvom delu, pod nazivom Opšte odredbe, sadrže osam pravila koja se odnose na sledeće: implementacija Osnovnih principa u nacionalna policijska zakonodavstva; razvijanje različitih vrsta sredstava prinude i oružja pogodnih da se upotrebe u specifičnim situacijama, kako za odbranu, tako i za napad, kao što su štitovi, kacige, neprobojni prsluci i sredstva transporta; razvoj i primena nesmrtonosnih oružja u cilju smanjenja rizika pogotovu u odnosu na lica koja se slučajno zateknu u sukobu između policije i prestupnika; upotreba vatrenog oružja samo kao krajnjeg sredstva uz poštovanje proporcionalnosti upotrebe sile, upotreba istog samo u odnosu na legitiman cilj, minimalizovanje šteta i povreda uz poštovanje i zaštitu ljudskog života, obezbeđenje medicinske pomoći ranjenima i povređenima u najkraćem mogućem roku i staranje da rodbina ili bliski prijatelji povređenog – ranjenog budu o tome izveštani u najkraćem mogućem roku; podnošenje hitnog izveštaja o smrtnom slučaju koji je nastupio kao posledica upotrebe sile; zakonom predviđeno kažnjavanje za svaku zloupotrebu ili arbitrarnu upotrebu sile ili vatrenog oružja; i nemogućnost derogiranja ili suspendovanja primene Osnovnih principa u slučaju unutrašnje političke nestabilnosti ili javne opasnosti. Stepenn implementacije ovih pravila u republički Zakon o policiji je doveden gotovo do apsoluta, čemu kao primer mogu poslužiti njegovi sledeći članovi: član 84. stav 1. koji navodi pored vatrenog oružja još deset vrsta različitih sredstava prinude, od kojih je većina nesmrtonosna; stav 2. kojim se ovlašćenom službenom licu stavlja obaveza poštovanja srazmernosti upotrebe sile; član 100. stav 1. koji definiše listu legitimnih ciljeva u odnosu na koje se može upotrebiti vatreno oružje, kao i član 107. koji sa liste legitimnih ciljeva izuzima maloletnike, osim u slučajevima kada je to jedini

10 Više o značaju poštovanja standarda datih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda prilikom primene policijskih ovlašćenja videti u: Petrović, M. "Obaveza poštovanja standarda postavljenih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda prilikom primene policijskih ovlašćenja" *Pravo i forenzika u kriminalistici*, Zbornik radova, Kriminalističko – policijska akademija, Beograd, 2010., strane 77.-88.

11 Tekst Osnovnih principa videti na:// <http://unitednationshumanrights/ochcr.org>.

12 Tekst Zakona o policiji videti u: "Službeni glasnik RS", br. 101/2005

način za odbranu od neposrednog napada ili opasnosti; član 84. stav 3. i stav 5. koji korrespondiraju sa pravilom Osnovnih principa o minimalizovanju šteta i povreda, s tim što je stav 5. komplementaran i sa pravilima o obezbeđenju medicinske pomoći ranjenima i povredjenima u najkraćem mogućem roku i staranju da njihovi najbliži budu o tome što pre obavješteni; i član 86. koji je u potpunosti posvećen postupku izveštavanja, kontrole i odgovornosti u vezi sa upotrebom sredstava prinude. Ovu listu treba dopuniti i pominjanjem članova 88. – 99. u kojima se do detalja razrađuju uslovi upotrebe pojedinih sredstava prinude, počev od fizičke snage, preko službene palice, sredstava za vezivanje, specijalnih vozila, službenih pasa i konja, sredstava za zaprečavanje i zaustavljanje, pa zaključno sa vodenim topovima, hemijskim sredstvima i posebnim vrstama oružja i eksplozivnih sredstava. Bitna karakteristika ovih zakonskih odredbi je što iste postavljaju brojna ograničenja za upotrebu određenih vrsta sredstava prinude, a u pojedinim situacijama određuju (na najvišem mogućem hijerarhijskom nivou) i rang lica koje može odluku o upotrebi pojedinih sredstava prinude (konkretno odluku o upotrebi posebnih vrsta oružja i eksplozivnih sredstava donosi direktor policije uz saglasnost ministra). Opšta odredba broj 8. Osnovnih principa o nemogućnosti derogiranja ili suspendovanja primene Osnovnih principa u slučaju unutrašnje političke nestabilnosti ili javne opasnosti nije u ovakvom ili pravno – tehnički sličnom izrazu našla svoje mesto u republičkom Zakonu o policiji, mada se ne može tvrditi da je izostavljena. Član 1. stav 2. Zakona u delokrug rada policije ubraja i podršku vladavini prava u demokratskom društvu, dok u stavu 3. određuje da se pojedina ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo pod uslovima i na način predviđen Ustavom i zakonom. Pošto se ovde radi o sistemskom zakonu, i obzirom da isti nije niti u naznakama ostavio mogućnost odstupanja od precizno definisanih uslova primene sredstava prinude, kao logičan se nameće zaključak da ni pod kojim uslovima nije i ne može biti dozvoljeno ova sredstva primenjivati nikako drugačije osim u skladu sa Zakonom, što nas u konačnom dovodi u koordinate pravila o zabrani derogacije ili suspendovanja Opštih principa.

U drugom delu Osnovnih principa, koji nosi naziv Specijalne odredbe, detaljnije se razrađuju preporuke koje se odnose na upotrebu vatrenog oružja. Prema ovim odredbama, vatreno oružje se može upotrebiti izuzetno, i to u slučajevima samoodbrane ili odbrane drugih lica od napada koji može izazvati smrt ili ozbiljne povrede, radi sprečavanja izvršenja posebno teškog krivičnog dela, radi lišenja slobode opasnog lica koje pruža otpor hapšenju, ili radi sprečavanja njegovog bekstva, ali samo onda kada druga blaža i manje opasna sredstva prinude nisu dovoljna da se u prethodno navedenim slučajevima postigne cilj. Stepenu usaglašenosti odgovarajućih odredbi u Zakonu o policiji u odnosu na Specijalne odredbe Osnovnih principa, ne može se staviti nikakav prigovor. Obzirom da je pomenuti Zakon pisan petnaest godina nakon što su usvojeni Osnovni principi, isti je upotrebu vatrenog oružja kao sredstva prinude razradio na znatno kvalitetniji način, proširujući Specijalne odredbe čitavom serijom realno zamislivih situacija u pogledu upotrebe vatrenog oružja,<sup>13</sup> i definišući određene, bitne pojmove, kao što su neposredni napad kojim se ugrožava život ovlašćenog službenog lica (čl. 104. stav 1.), napad vatrenim oružjem na ovlašćeno službeno lice (čl. 104. stav 2.), potezanje vatrenog oružja (čl. 104. stav 3.), neposredni napad na objekat ili lice koje se obezbeđuje (čl. 105.), čime se sprečava arbitrarnost i u isto vreme bliže definišu uslovi i situacije u kojima je dozvoljeno upotrebiti vatreno oružje.

13 Zakon o policiji: čl. 101. (zaštita života ljudi); čl. 102. sprečavanje bekstva lica zatečenog u vršenju krivičnog dela; čl. 103. (sprečavanje bekstva lica zakonito lišenog slobode ili za koje je izdat takav nalog); čl. 104. (odbijanje neposrednog napada na ovlašćeno službeno lice); čl. 105. (odbijanje napada na objekat ili lice koje se obezbeđuje); čl. 106. (upozorenje pre upotrebe vatrenog oružja); čl. 108. (upotreba vatrenog oružja u gonjenju plovnog objekta) i čl. 109. (upotreba vatrenog oružja prema životinjama).

U pogledu uticaja Osnovnih principa potrebno je napomenuti i pretpostavke iz četvrtog dela ovog dokumenta, konkretno principe broj 15. i 16. koji se odnose na upotrebu vatrenog oružja prema licima koja su lišena slobode ili pritvorena, pri čemu je u odnosu na takva lica upotreba vatrenog oružja dozvoljena izuzetno, u samoodbrani ili radi odbrane drugih lica od trenutnog napada kojim se ugrožava njihov život ili mogu zadobiti ozbiljne povrede, ili ako je to jedini način da se spreči bekstvo pritvorenog ili lica lišenog slobode. Pored ovih, da tako kažemo, opštih pravila u pogledu upotrebe vatrenog oružja, a koja su našla svoje mesto u članu 100. Zakona o policiji, isti je na znatno precizniji i duhu vremena bolje prilagođen način dopunio ova pravila u svom članu 103. (upotreba vatrenog oružja prema licima zakonito lišenim slobode ili za kojima je izdat takav nalog), pošto je zakonskim tekstom predviđeno da se vatreno oružje u cilju sprečavanja bekstva može upotrebiti samo ako je to u nalogu za lišenje slobode, odnosno u nalogu za dovođenje izričito navedeno, i uz dužnost ovlašćenog službenog lica da upozori lice prema kojem postupaju po ovakvom nalogu da će upotrebiti vatreno oružje ako to lice pokuša bekstvo. Nestumnjivo je da su ovakvim zakonskim rešenjem standardi poštovanja prava na život postavljeni na viši nivo, pošto tekst zakona otežava upotrebu vatrenog oružja u pogledu sprečavanja bekstva, jer prethodno traži dodatnu kvalifikaciju lica kao opasnog i sklonog bekstvu ili pružanju otpora koju jasno i nedvosmisleno na nalogu za lišenje slobode mora da naznači državni organ koji taj nalog izdaje.

## Evropski kodeks policijske etike

Dokument koji je, bez sumnje ostvario velik uticaj u procesu implementacije zajedničkih policijskih standarda u republički Zakon o policiji usvojen je na Komitetu ministara Saveta Evrope, 19. 09. 2001. godine, pod nazivom European Code of Police Ethics – Rec (2001) 10,<sup>14</sup> u prevodu Evropski kodeks policijske etike (u daljem tekstu: Evropski kodeks). U šest poglavlja nalazi se ukupno šezdeset i šest etičkih preporuka, a u pogledu ovog istraživanja svakako su najznačajnije one iz petog poglavlja, pošto se iste odnose na razradu zajedničkih standarda u pogledu primene policijskih ovlašćenja. Pre nego što posvetimo posebnu pažnju navedenim zajedničkim standardima, potrebno je u najkraćim crtama predstaviti suštinu Evropskog kodeksa. Sam naziv dokumenta, odnosno upotreba pojma "etika" služi da označi skup rukovodnih principa koji se trebaju primeniti radi regulisanja ponašanja prilikom obavljanja poslova u okviru određenog zanimanja, pa u tom smislu navedeni pojam "predstavlja pokušaj primene svakodnevnne etike na specifične zahteve i dileme javnih organizacija, i na takav način je korišćena i u Evropskom kodeksu policijske etike."<sup>15</sup> Iz definicije pojma kao skupa rukovodnih principa proističu i njegovi ciljevi koji se ogledaju u obezbeđenju skupa principa i smernica čija primena će omogućiti "funkcionisanje i kontrolu policije u demokratskim društvima vođenim vladavinom prava"<sup>16</sup> i da se definišu odgovarajuća rešenja koja će zadovoljiti "teške, zahtevne i delikatne zadatke sprečavanja i otkrivanja kriminala i održavanja zakona i reda u građanskom, demokratskom društvu"<sup>17</sup>, pri tom imajući u vidu da definisanje odgovarajućih rešenja zapravo znači uspostavljanje zajedničkih standarda postupanja policije u svim onim zemljama koje su inkorporirale Evropski kodeks u svoja normativna akta koja se odnose na ustrojstvo i funkcionisanje policije. Evropski kodeks naročitu pažnju poklanja uspostavljanju zajedničkih standarda postupanja u

14 Pun tekst Evropskog kodeksa policijske etike videti u: Evropski kodeks policijske etike i Memorandum sa objašnjenjima; Defendologija – Centar za bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja, Banja Luka;

15 Ibid; strana 11.

16 Ibid; strana 12.

17 Ibid.



pogledu obuke policijskih službenika, a pogotovu praktične obuke o primeni sredstava prinude; zatim u pogledu izvođenja policijskih akcija i primene policijskih ovlašćenja uz stalno naglašavanje obaveze poštovanja ljudskih prava svih lica, ne samo žrtava nego i prestupnika, pri čemu se naročito ukazuje na opasnost od mučenja, nehumanog i svirepog tretmana, i diskriminacije po nekom od brojnih diskriminatornih osnova; u skladu sa prethodnim Evropski kodeks teži i uspostavljanju zajedničkih standarda u pogledu postupanja prilikom lišenja slobode kao i postupanja sa licima nakon što su ista lišena slobode; i konačno i uspostavljanju zajedničkih standarda u pogledu odgovornosti i kontrole policije u demokratskom društvu. Već *prima facie* poređenje republičkog Zakona o policiji sa Evropskim kodeksom daje mogućnost prepoznavanja uticaja koji je Evropski kodeks izvršio na navedeni Zakon, što i ne treba posebno da čudi, pošto je isti deo sveukupnog poduhvata harmonizacije nacionalnih propisa sa evropskim pravnim standardima. Držeći se ciljeva ovog istraživanja, pažnju ćemo usmeriti na komparaciju samo onih principa u Evropskom kodeksu i onih zakonskih normi kojima je zajedničko da za svoj predmet imaju primenu policijskih ovlašćenja. Evropski kodeks u principima 35. – 45. kao zajedničke standarde pretpostavlja poštovanje svačijeg prava na život, zabranu torture, primenu sile samo kad je to neophodno i samo u granicama potrebnim za postizanje legitimnog cilja, prethodnu proveru zakonitosti policijskih akcija, uzdržavanje od izvršenja nelegalnih naređenja, poštovanje privatnosti svakog pojedinca i izvršavanje zadataka na principima nepristrasnosti i nediskriminacije. Zakon o policiji istu ovu listu zajedničkih međunarodnih standarda usvaja već u članu 12., kojim dalje predviđa da će policija obezbediti da u svom postupanju u praksi ne bude ispod niti u suprotnosti sa ovim standardima postupanja. Dalja razrada liste navedenih principa u Zakonu o policiji uočljiva je u članu 31. stav 2. (provera zakonskih uslova za primenu ovlašćenja), članu 35. (nepristrasnost, nediskriminacija, poštovanje osnovnih ljudskih prava), članu 36. (srazmerna upotreba sile, samo kad je i koliko je potrebno), članu 84. (srazmernost upotrebe sile, zaštita prava na život), i članu 130. stav 1. (pravo da se ne izvrši naređenje čija radnja predstavlja krivično delo). Ovim se lista članova Zakona koji su nadahnuti principima 35. – 45. Evropskog kodeksa ne završava, pošto se kroz celo IV poglavlje Zakona – Policijska ovlašćenja, kroz svaki član (od člana 30. do člana 109.) kao lajtmotiv susreće poštovanje najviših evropskih standarda postupanja, a posebno zaštita života i tela svih lica, humanost, poštovanje osnovnih ljudskih prava i srazmernost upotrebe sile. Evropski kodeks, pored činjenice da je pravno – tehnički i suštinski gotovo u idealnoj meri ugrađen u Zakon o policiji, našao je svoje mesto u tek neznatno izmenjenom i skraćenom obliku i u nacionalnom Kodeksu policijske etike,<sup>18</sup> koji iako pravno neobavezujući, nije bez značaja, pošto isti predstavlja deo obaveznog nastavnog sadržaja stručnog osposobljavanja i usavršavanja svih policijskih službenika, nezavisno od njihovog prethodnog radnog iskustva i položaja koji u policijskoj hijerarhiji zauzimaju. U konačnom, pravilna praktična primena principa postavljenih Evropskim i nacionalnim Kodeksom policijske etike siguran je put i pokazatelj da će svaki policijski zadatak biti efikasno izvršen a svako policijsko ovlašćenje zakonito primenjeno, uz poštovanje najviših standarda zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda.

## Drugi međunarodni akti koji se odnose na policiju

U uvodnom delu ovog istraživanja, kao jedan od ciljeva opredeljen je i pokušaj utvrđivanja liste, kako ih Zakon o policiji u članu 31. stav 5. navodi i "drugih međunarodnih akata koji se odnose na policiju", a koji pripadaju korpusu mekog prava. Ovako for-

18 Pun tekst nacionalnog Kodeksa policijske etike videti u: "Službeni glasnik RS", br. 92/2006.

mulisana odredba Zakona svakako ne predstavlja najidealniji izbor, pošto ne upućuje ni na jedan dokument posebno, i može izazvati kontroverze pri njenom tumačenju. Razumljiva je namera pisaca teksta Zakona da upute na potrebu poštovanja najviših standarda ljudskih prava prilikom primene policijskih ovlašćenja, ali je i očigledna neusaglašenost između te želje i pravno – tehničkog postupka njenog normiranja. Nije nadmet pomenuti i činjenicu da i sam Evropski kodeks u svom principu broj 4. preporučuje da *"zakonodavstvo koje usmerava policiju biće dostupno javnosti i dovoljno jasno i precizno i u slučaju potrebe, podržano jasnim propisima koji su takođe dostupni javnosti i jasni"*<sup>19</sup>, što je u tek neznatnom obliku, ali suštinski istovetno preuzeto i u nacionalnom Kodeksu policijske etike. Bez obzira što ovi dokumenti nisu pravno obavezujući, nego imaju samo jedno okvirnu usmeravajuću funkciju, stoji činjenica da je uložen velik trud u implementaciju odredbi Evropskog kodeksa u nacionalni Zakon o policiji, pa je stoga nejasno zašto nije u pogledu člana 31. stav 5. ispoštovan princip broj 4. Evropskog kodeksa. Rečenica "drugi međunarodni akti koji se odnose na policiju" nije dovoljno precizna i ne upućuje konkretno ni na jedan dokument, pa je još manje jasno kako bi ti dokumenti u slučaju potrebe mogli biti dostupni javnosti, ako se ne znaju ni njihovi nazivi niti njihov tačan broj. U cilju iznalaženja liste tih dokumenata odgovor je moguće potražiti u Memorandumu uz Evropski kodeks policijske etike<sup>20</sup> koji navodi čitav niz međunarodnih akata korišćenih kao oslonac prilikom izrade Evropskog kodeksa. Smatramo da ovi, u daljem tekstu navedeni dokumenti, zapravo predstavljaju one druge međunarodne akte "mekog prava" koji se odnose na policiju, u smislu odredbe iz člana 31. stav 5. Zakona o policiji, a to su:

- Kodeks UN o ponašanju zvaničnika koji sprovode zakon
- Deklaracija o policiji Parlamentarne skupštine Saveta Evrope
- Savet Evrope Rezolucija (78) 62 o maloletničkoj delikvenciji i društvenim promenama
- Komitet ministara Saveta Evrope - Preporuka R(79) 17 u odnosu na zaštitu dece od zlostavljanja
- Komitet ministara Saveta Evrope - Preporuka R(80) 11 u vezi pritvora pre suđenja
- Komitet ministara Saveta Evrope - Preporuka R(83) 7 o učešću javnosti u krivičnoj politici
- Komitet ministara Saveta Evrope - Preporuka R(85) 4 o nasilju u porodici
- Komitet ministara Saveta Evrope – Preporuka R(85) 11 o položaju žrtve u okviru krivičnog prava i procedure
- Komitet ministara Saveta Evrope – Preporuka R(85) 15 o regulisanju korišćenja ličnih podataka u policijskom sektoru
- Komitet ministara Saveta Evrope – Preporuka R(87) 19 o organizaciji prevencije kriminala
- Komitet ministara Saveta Evrope – Preporuka R(88) 6 o društvenim reakcijama na maloletničku delikvenciju među mladim ljudima koji potiču iz migrantskih porodica
- Komitet ministara Saveta Evrope – Preporuka R(96) 8 u vezi krivične politike u Evropi u vreme promena
- Komitet ministara Saveta Evrope – Preporuka R(97) 13 u vezi zastrašivanja svedoka i prava odbrane
- Savet Evrope – Rezolucija (97) 24 o dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije

<sup>19</sup> Evropski kodeks policijske etike i Memorandum sa objašnjenjima; strana 2. princip broj 4., kao i Kodeks policijske etike, član br. 4.

<sup>20</sup> Evropski kodeks policijske etike i Memorandum sa objašnjenjima; id. strane 17. – 18.

- Komitet ministara Saveta Evrope – Preporuka R(99) 19 u vezi posredovanja u kašnjenjima poslovanja
- Komitet ministara Saveta Evrope – Preporuka R(2000) 10 o Kodeksu ponašanja javnih službenika
- Komitet ministara Saveta Evrope – Preporuka R(2000) 19 o ulozi javnog tužilaštva u krivično sudskom sistemu
- Komitet ministara Saveta Evrope – Preporuka R(2000) o ulozi rane psihološke intervencije u prevenciji kriminala
- Komitet ministara Saveta Evrope – Preporuka R(2000) 21 o slobodi obavljanja profesije advokata

## Zaključak

Različiti varijeteti primene normi međunarodnog "mekog prava" u unutrašnjim pravnim porecima već duži niz godina nisu nepoznanica. "Meko pravo", iako još uvek nedovoljno definisano kao pravo *per se*, odlikuje se nekim karakteristikama koje ga čine prilagodljivim i lakim za primenu, pri čemu je najznačajnije da ono najčešće predstavlja skup načela i principa oko čije primene postoji gotovo opšta saglasnost, a i sam postupak donošenja akata koji pripadaju ovom korpusu prava ne podleže prevelikom formalizmu, i konačno kao takvo, ono ne stvara pravnu nego političku, etičku ili moralnu obavezu. Razlozi zbog kojih se primena ovog oblika prava poštuje u praksi su takođe brojni, počev od političkog oportuniteta, odnosa snaga u međunarodnoj zajednici pa do verovanja da isto sadrži idealizovane principe i pravila čija primena je nužna, bez obzira što nije obavezna.

Republika Srbija je u procesu harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa modernim evropskim standardima, prilikom izrade i usvajanja novog Zakona o policiji posebnu pažnju posvetila implementaciji evropskih zajedničkih standarda policijskog postupanja u navedeni Zakon. U tu svrhu, kao celishodno rešenje se nametnulo prihvatanje i ugrađivanje u Zakon jednog broja zajedničkih univerzalnih i evropskih standarda koji se nalaze u dokumentima "mekog prava". Tako su u Zakonu svoje mesto našli (u obliku koji je pravno – tehnički prilagođen, ali bez izmene suštine) Osnovni principi UN o upotrebi sile i vatrenog oružja od strane službenih lica koja sprovode zakon, kao i Evropski kodeks policijske etike. U pogledu Evropskog kodeksa moramo konstatovati da je isti značajno uticao na formulisane brojnih odredbi republičkog Zakona o policiji, čime je sam Zakon dobio jedan, u pravno – tehničkom smislu svež, moderan i vremenu bolje prilagođen izraz. Ono što predstavlja problem je potreba zakonodavca da posebno istakne značaj poštovanja pravila sadržanih u Osnovnim principima, Evropskom kodeksu i drugim dokumentima međunarodnog prava koji se odnose na policiju. Obzirom na visok stepen implementiranosti odredbi osnovnih principa i Evropskog kodeksa u Zakon, već sama zakonitost u postupanju služi kao garant i primene principa sadržanih u ova dva dokumenta, pa stoga pozivanje na njih u članu 31. stav 5. Zakona nije bilo neophodno. Svakako veću nedoumicu izaziva stavljanje obaveze da se poštuju prilikom primene policijskih ovlašćenja i drugi međunarodni dokumenti koji se odnose na policiju, obzirom da zakonodavac ne navodi koji su to dokumenti, što ostavlja prostor za arbitrarna tumačenja, a ovu odredbu Zakona čini nesavršenom.

Ceneći napred iznete stavove, mišljenja smo da je "meko pravo" značajno doprinelo koncipiranju republičkog Zakona o policiji, uz konstataciju da bi u nekoj budućoj izmeni ili dopuni Zakona trebalo obratiti pažnju na potrebu preformulisanja, odnosno preciznijeg formulisane odredbe iz člana 31. stav 5. Zakona.

## Literatura

1. Kreća, M. *Međunarodno javno pravo*, Službeni glasnik, Beograd, 2008
2. Dimitrijević, V; Račić, O; Đerić, V; Papić, T; Petrović, V; Obradović, S. *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2005
3. Hillgenberg, H. *Fresh Look at Soft Law*, European Journal of International Law 1999 10(3)
4. Boyle, A.E. *Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law*, International and Comparative Law Quarterly, 1999, 48(4)
5. Klabbers, J. *Undesirability of Soft Law*, Nordic Journal of International Law, Volume 67, Number 4, April, 1998
6. Koskenniemi, M. "International Law in a Post-Realist Era", Australian Yearbook of International Law #16 (1995)
7. Klabbers, J. *Redundancy of Soft Law*, , Nordic Journal of International Law #65, 167-182, 1996
8. Witteveen, W., van Klink, B. *Why Is Soft Law really Law? A Communicative Approach to Legislation*, RegelMaat, 1999
9. Glodić, D. "Soft law u međunarodnom pravu" Pravni život, 12/2010, tom IV, Beograd, 2010
10. Petrović, M. "Obaveza poštovanja standarda postavljenih Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda prilikom primene policijskih ovlašćenja" Pravo i forenzika u kriminalistici, Zbornik radova, Kriminalističko – policijska akademija, Beograd, 2010
11. *Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*; <http://unitednationshumanrights/ochcr.org>.
12. Zakon o policiji; "Službeni glasnik RS", br. 101/2005
13. *Evropski kodeks policijske etike i Memorandum sa objašnjenjima*; Defendologija – Centar za bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja, Banja Luka
14. Kodeks policijske etike; "Službeni glasnik RS", br. 92/2006

## THE INTERSECT POINTS OF THE INTERNATIONAL "SOFT LAW" AND POLICE LAW

**Abstract:** During the harmonization process of its national legislature with the European standards Republic of Serbia introduced the new Police Law. One of the important characteristics of this document is detailed regulation of the police authority modes of application. The text of the article 31 of the aforementioned law imposes the authorized officers to act, not only according to the law but to oblige to standards set by the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, while implementing the police authorities. It is legalized and regulated by the basic UN principles related to the use of force and fire arms by the individuals who enact the law, and by the European Code of Police Ethics and other international documents that refer to police affairs. Except European Convention that fits in so called contracts-laws, the other two documents belong to the resource group of international law re-

noun under the name ``soft law``. Concerning the fact that ``soft law`` has its own specifications, that primarily relate to the disengagement of the application and the fact that it provides the framework of acting one should conduct accordingly, and concerning that the aforementioned documents point to the joined standards harmonization relating to the acting of police officers in the countries that has already implemented it differently, the need for dedicating some attention occurred due to the theoretical and practical reasons, as well. The authors of this article did a detailed analysis and comparison of these documents with the republic Police Law and ascertained a high level of complementary. This speaks in favour to the fact that the legislator's endeavours towards the regulation harmonization with the international standards of conduct in this area, has been quite successful. The fact remains that the legislator in the article 31 relied to the other international acts related to the police work. This was unnecessary by the authors' opinion, because it introduces the confusion concerning the application of mutual standards due to the demand of primarily establishing which international acts refer to police and secondarily to inspect which are the common standards these documents contain in order to apply them while exercising police authorities. In that sense the authors of the article support the pre-formulation of the article 31 subpart 5 of the Police Law so as to achieve the essential directing to the obligateness of the human rights obedience, but not in such a manner to leave space for arbitrarily interpretation nor to leave it being doubtfully formulated.

**Keywords:** soft law, common standards, police authorities.

# SITUACIONA PREVENCIJA – SAVREMENI PRISTUP KONTROLI KRIMINALITETA U URBANOJ SREDINI

*dipl. krim.-spec. Nevenka Knežević-Lukić  
Kriminalističko-policijska akademija, Beograd  
doc. dr Aleksandra Ljuština  
Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

**Apstrakt:** Savremeni demografski trendovi ukazuju na povećani broj stanovnika u urbanim sredinama, što nosi određene probleme: neravnomerna gustina naseljenosti, zagađenje, siromaštvo, bolesti i kriminal. Samim tim, stanovnici u urbanim područjima više su izloženi bezbednosnim rizicima da postanu žrtve, nego u ruralnim područjima. Kriminalitet je geografski koncentrisan kao i demografski.

Prevenција kriminaliteta treba da se razmatra na interdisciplinarnan način uključujući: urbano planiranje i projektovanje, sociologiju, psihologiju, antropologiju, geografiju, humanu ekologiju, kriminologiju i krivično pravo. Nezadovoljstvo efektima tradicionalnog pristupa u sprečavanju i suzbijanju kriminaliteta uticao je na razvoj situacione prevencije kriminaliteta. Situaciona prevencija je usmerena na smanjenje povoljnih prilika (prostornih okolnosti) za izvršenje kriminalnih radnji u urbanoj sredini, koje će na potencijalnog izvršioca uticati na percepciju o povećanom riziku i dodatnim naporima u ostvarenju kriminogene namere. To se ostvaruje oblikovanjem javnog i privatnog prostora tako da se smanji njegova arhitektonska ranjivost što direktno doprinosi povećanoj bezbednosti urbane sredine i smanjenju stope kriminaliteta kao i straha od kriminala.

**Ključne reči:** kriminalitet, urbana sredina, situaciona prevencija, kontrola kriminaliteta, prostor.

## Uvod

Savremeni način života i rada utiče na porast kriminaliteta i pojavu novih oblika delinkventnog ponašanja. Uprkos velikim naporima u sprečavanju i suzbijanju negativnih društvenih pojava, kriminalitet i dalje ostaje jedan od glavnih problema savremenog ljudskog društva. Posledice su narušavanje ravnoteže između društvenih, ekonomskih i ekoloških aktivnosti unutar održive ljudske zajednice. Razvoj nauke i tehnologije, industrijalizacija i urbanizacija doneli su nove probleme: migracije stanovništva iz ruralnih u urbana područja, nagli rast stanovništva u gradovima, prenaseljenost, zagađenost, siromaštvo, bolesti, porast i pojavu novih oblika kriminaliteta, naročito u urbanoj sredini u kojoj se prepliću socijalna, ekonomska, kulturološka i ekološka dimenzija ljudskih potreba.

U skladu sa novim izazovima, raznovrsnim oblicima rizika i pretnji, traže se adekvatna rešenja za rešavanje problema kriminaliteta. Tradicionalne metode sprečavanja i suzbijanja kriminaliteta zasnivaju se na pronalaženju izvršioca, procesuiranju i kažnjavanju, a zatim rehabilitaciji i socijalizaciji. Nezadovoljstvo efektima tradicionalnog pristupa u sprečavanju i suzbijanju kriminaliteta, dovelo je do drugačijeg pristupa u rešavanju problema kriminaliteta, kroz prevenciju kriminaliteta.



Prevenција podrazumeva «predviđanje, prepoznavanje i procenu rizika od kriminaliteta i preduzimanje aktivnosti u cilju uklanjanja ili smanjenja rizika».<sup>1</sup>

Savremena istraživanja kriminaliteta ukazuju na četiri razdvojene kategorije prevencije kriminaliteta i delikvencije<sup>2</sup>:

- *korektivne preventivne mere* kojim se poboljšavaju socijalni uslovi, smanjuje prenaseljenosti, stvaraju održive zajednice, revitalizuju zaostali krajevi i sl.,
- *kaznena prevencija* koja se odnosi na ulogu državnih institucija (policije, pravosudnog sistema, u sprečavanju zločina kroz primenu zakona, sprovođenje sudskih postupaka, i sl.),
- *mehaničke mere prevencije* koje daju naglasak na primeni tehničkih sistema zaštite,
- *situaciona prevencija* koja kroz proces projektovanja i uređenja urbane sredine smanjuje mogućnosti za izvršenje zločina.

Sušтина svih navedenih kategorija prevencije je da se kriminal kontroliše. "Kontrola kriminaliteta je preoblikovani kompleks sigurnosnih struktura i strategija koje su međusobno sastavljene od novih i starih elemenata, revidiranih i preusmernih u kontekstu novog načina delovanja...Kontrola kriminaliteta se više posmatra kao problem penalne destimulacije, upravljanja rizikom i situacionim inženjeringom, nego kao rad socijalne pravde ili preobražaja individue."<sup>3</sup> Uspešno sprovođenje kontrole kriminaliteta najviše će usvojiti neke aspekte svih navedenih mera prevencije kriminaliteta: korektivnih, kaznenih, mehaničkih i situacionih tehnika; poslednje dve navedene kategorije poznate su pod nazivom "situaciona prevencija kriminaliteta".<sup>4</sup>

### Situaciona prevencija kriminaliteta

Situaciona prevencija kriminaliteta obuhvata mere kojima se smanjuju povoljne prilike za izvršenje kriminalnih aktivnosti i 1) direktno su usmerene na visoko specifične oblike kriminaliteta, 2) uključuju upravljanje, dizajn i "manipulisanje" neposrednim okruženjem na sistematičan i neprekidan način koliko god je moguće, 3) čine kriminalne radnje rizičnijim i teže ostvarljivim, ili manje "isplativim" i neopravdanim po proceni potencijalnih izvršilaca kriminalnih dela.<sup>5</sup>

Poreklo situacione prevencije vezano je za Veliku Britaniju, ali se istovremeno sedamdesetih godina XX veka u Sjedinjenim američkim državama, sprovode istraživanja o međusobnoj uslovljenosti kriminaliteta i urbane sredine, gde se kao pionir ističe urbanista Jane Jacobs<sup>6</sup>. Napori da se kontrola kriminaliteta sprovodi pomoću socijalnih i društvenih tehnika, postupaka i metoda, doživljava nagli uspon tokom sedamdesetih godina prošlog veka u čemu se ističu kriminolog C. Ray Jeffery<sup>7</sup> konceptom "prevencija kriminaliteta kroz uređenje izgrađenog okruženja" i arhitekta Oscar Newman<sup>8</sup> konceptom "odbranljiv prostor" koji uspešno primenjuje u modifikovanju stambenih zona u urbanoj sredini sa visokom stopom kriminaliteta. Osamdesetih i devedesetih godina XX veka, navedeni koncepti se primenjuju u prostornom planiranju, projektovanju i uređenju urbanih zona druge namene. Istovremeno, zahvaljujući radu Timothy Crowe-

1 USA National Crime Prevention Institute (1986). str. 1, navedeno prema: Verani H.K. (2007). Strategic Security Management – a Risk Assessment Guide for Decision Makers. Butterworth-Heinemann, Burlington, USA, str.160.

2 Perlgut (1981). navedeno prema: Geason, S. Wilson, P.R. (1988). Crime Prevention, Theory and Practice. Australian Institute of Criminology, Canberra, str.28.

3 Garland, D. (2001). The Culture of Control, Crime and Social Order in Contemporary Society. Chicago, University of Chicago prss. str. 23.

4 Geason, S. Wilson, P.R. (1988) op. cit., str. 28.

5 Ronald V. C. (1997). Situational Crime Prevention: Successful Case Studies. School of Criminal Justice Rutgers University. New York. str.4

6 Jacobs, J. (1961). The Death and Life of Great American Cities. New York: Random House

7 Jeffery, C. R.(1971). Crime Prevention Through Environmental Design. Beverly Hills, CA: Sage

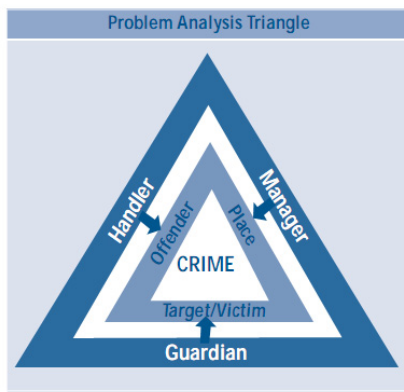
8 Newman, O. (1972). Defensible space; crime prevention through urban design, New York: Macmillan

a, veliki broj pripadnika policije i ostalih državnih institucija prošao je kroz program praktične obuke o primeni navedenih teorija u prevenciji kriminaliteta. Paul i Patricia Bratingham sproveli su empirijska istraživanja o praktičnoj primeni situacione prevencije u brojnim studijama slučaja u prostorima sa različitim namenom.

**Predmet istraživanja situacione prevencije.** Teorije koje snažno podržavaju situacionu prevenciju su teorija racionalnog izbora i teorija rutinskih postupaka predostrožnosti. Ove teorije se bave istraživanjem kriminalnog događaja, jer da bi se sprečilo neko kriminalno delo, neophodno je poznavati njegovu prirodu. Odgovori na pitanje: ko, šta, gde, kada, kako, zašto, su osnovna pitanja na koja treba odgovoriti pri razjašnjavanju konkretnog kriminalnog dela, jer su za izvršenje kriminalnog dela potrebni: želja da se izvrši, sposobnost da se izvrši i prilika (prostorna i vremenska) za izvršenje kriminalnog dela. Situaciona prevencija motiv i sposobnost kriminogenih ličnosti uzima kao date. "Nastoji se ovde i sada ostvariti uticaj na kriminalnu situaciju, otklanjanjem ili zamenom nekih od činilaca koji mogu uticati na vršenje dela. Ili se onemogućava da ovi faktori deluju zajedno budući da se tada rizik vršenja dela povećava."<sup>9</sup> Kriminalni događaj se posmatra kao proces koji se odvija u nekoliko faza od ideje do realizacije: priprema, pristupanje meti/cilju, stvaranje preduslova, biranje mete/cilja, izvršenje dela, napuštanje mesta izvršenja, sabiranje rezultata (dobiti).<sup>10</sup>

Prema teoriji rutinskih postupaka predostrožnosti, koju su ustanovili Lawrence Cohen i Marcus Felson, 1983. godine "tvrdi se da će do kriminalnog događaja doći kada se na jednom mestu i u isto vreme nađu napadač i meta napada, bez prisustva odgovarajućeg obezbeđenja."<sup>11</sup> Ukoliko je jedna od tri komponente nedostaje, nema ni kriminalnog događaja. I ovaj pristup se fokusira više na kriminalne incidente nego na izvršioce i usmeren je na prevenciju zločina.

Analiza problema kriminalnog događaja u teoriji rutinskih aktivnosti data je u tzv. kriminalističkom trouglu (slika br.1), na kojoj se mogu uočiti dva trougla: unutrašnji i spoljašnji.



Slika br. 1. Kriminalistički trougao

Izvor: Ronald V. Clarke, John E. Eck, *Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*

<sup>9</sup> Ignjatović Đ.(2008). Kriminologija, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd. str.199.

<sup>10</sup> Clark, Ronald, V. & Eck, John E. (2005). *Анализа криминала за проблем решаваоцима у 60 малих корака*. Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps. Вашингтон: Канцеларија за Заједнице оријентисане полицијских услуга, Министарство правде САД. Washington DC: Office of Community Oriented Policing Services, US Department of Justice. str. 84.

<sup>11</sup> Clark, Ronald, V. & Eck, John E. (2005). op.cit. str. 23.

Unutrašnji trougao, koji ujedno predstavlja suštinu situacione kriminologije, čine: napadač (izvršilac), meta (cilj) i lokacija (mesto). Spoljašnji trougao nastao je kasnijom analizom problema i čine ga tzv. "kontrolori" za svaki od tri osnovna elementa unutrašnjeg trougla:

- za metu/žrtvu to je adekvatno obezbeđenje u originalnoj formulaciji teorije rutinskih aktivnosti (obično ljudi štite sami sebe, svoju imovinu, članove svojih porodica, prijatelja i saradnika). Obezbeđenje takođe uključuje policiju i sektor privatne bezbednosti.
- za napadača, to je lice koje poznaje prestupnika jako dobro i koje je u mogućnosti da utiče na njegove postupke. "Kontrolori" mogu biti njegovi roditelji, učitelji, prijatelji i supružnici. Uslovno puštanje na slobodu i obećanja vlasti su često zamena za napred navedene kontrole.
- za mesto (lokaciju), kontrolor je pojedinac ili institucija, menadžer, vlasnik ili korisnik prostora, svi koji ima izvesnu odgovornost u upravljanju na specifičnim lokacijama kao što je nastavnik u školi, vlasnik ugostiteljskih objekata, vlasnici iznajmljenih nekretnina, odgovorne institucije nad javnim prostorima i sl.<sup>12</sup>

Urbana okruženja imaju vlasnike ili korisnike (pojedince, državne ili druge odgovorne institucije) koji mogu biti važan faktor u rešavanju problema kriminaliteta u problematičnim područjima.

Posmatrano iz perspektive teorije racionalnog izbora, "fundamentalni uzročni mehanizmi situacione prevencije se vide kroz stvaranje utiska da je izvršenje pojedinih oblika kriminalnih dela rizičnije (zastašivanje), da je potrebno više napora za njihovo izvršenje i da se ne stiče željena korist (obeshrabrivanje) kao i to da su pogodnosti za njihov nastanak smanjene (odvracanje)."<sup>13</sup> Drugim rečima, kriminogene ličnosti ne izvršavaju krivično delo zbog nagona ili snage koja je van njihove kontrole, već donose racionalnu odluku o izvršenju krivičnog dela na osnovu poređenja analize rizika opasnog poduhvata i očekivane dobiti.<sup>14</sup>

Jedno od osnovnih pitanja koja se postavljaju u situacionoj prevenciji je: na koji način kriminogene ličnosti biraju mete? Prema Marcusu Felsonu,<sup>15</sup> postoje tri načina: kroz lično poznanstvo sa žrtvom, kroz rad, kroz preklapanje zona rutinskih aktivnosti.

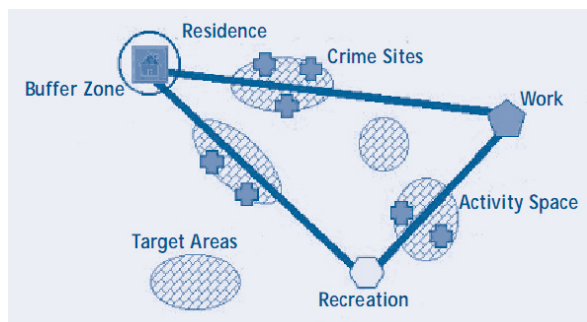
Situacioni kriminolozi Pat i Paul Brantingham smatraju da kriminogene ličnosti pronalaze i biraju svoje mete u okviru redovnih, svakodnevnih aktivnosti tražeći povoljne okolnosti za izvršenje krivičnog dela. Izvršilac se kreće od mesta prebivališta do mesta rada ili do mesta za odmor i razonodu. U nekoj od ovih zona, ili duž trasa kojima su povezane (izuzev tampon zone u kojoj može biti prepoznat) dešavaju se kriminalne aktivnosti (sl. br.2) iz razloga što se svaki izvršilac lakše snalazi u poznatom nego u nepoznatom prostoru i što je lakše izvesti kriminalni čin u okviru rutinskih, svakodnevnih postupaka.

12 Isto, str. 23.

13 McLaughlin, E., Muncie, J. (2001). The Sage Dictionary of Criminology. London, New Delhy, str. 264

14 Knežević-Lukić, N. (2009). Značaj arhitektonskog projektovanja u sistemu obezbeđenja lica, imovine i poslovanja. specijalistički rad, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd. str.15

15 Clark, Ronald, V. & Eck, John E. (2005). op.cit. str. 44.



Sl.br.2. Izbor meta/ciljeva u urbanoj sredini

Izvor: Rossmo, K. *Geographic Profiling*

Ponašanje je druga dimenzija za precizno definisanje problema kriminalnog dela. Određivanje specifičnih ponašanja može značajno ukazati na razne oblike mogućih šteta, loših namera, i na međusobni odnos izvršioca i mete. U urbanoj sredini kriminogene ličnosti ispoljavaju specifična ponašanja, koja se mogu svrstati u jednu od šest vrsta ponašanja:

- *predatorsko* - izvršilac se jasno razlikuje od žrtva i objekata napada. Najčešći zločini ovog tipa su: pljačka, zlostavljanje dece, provala, nasilničko ponašanje, krađe.
- *konsenzualno* – obe strane su svesno i voljno uključene. Obično je to neki oblik transakcije, kao što su: prodaja droge, prostitucija, prodaja ukradene robe i sl.
- *konfliktno* - međusobni sukobi nastaju između ljudi koji su hijerarhijski gledano na istoj ravni i imaju već uspostavljene odnose. Neki porodični oblici nasilja među odraslim licima spadaju u ovu vrstu ponašanja, dok porodično nasilje između maloletnih lica i mlađih se tretira kao predatorsko zbog toga što obe strane u odnosu nisu na istom nivou.
- *nepristojno* – izvršioци su prepoznatljivi u odnosu na žrtve koje su brojne a bez ozbiljnih povreda, kao što su razni oblici uznemiravanja, izazivanja neugodnosti, nanošenje uvreda i sl. pri čemu nema nanošenja štete imovini ili licima (primer bučne kućne zabave i sl.)
- *ugrožavajuće* – izvršilac i žrtva su ista osoba sa ili bez namere nanošenja povreda kao što su: samoubistva, uzimanje prekomerne količine narkotika, saobraćajni udes i sl.
- *zloupotreba policije* - neopravdani zahtevi postavljeni prema policiji. Lažno prijavljivanje delikata je primer ovakve vrste ponašanja. Obično se koristi u krajnjoj nuždi a šteta koja se nanosi je neopravdano trošenje resursa organa reda.

Nastojanje da se kriminalitet u urbanoj sredini smanji, dovelo je do razvoja industrije privatne bezbednosti i velike primene savremenih tehnoloških sistema zaštite, što je pored velikih materijalnih troškova dovelo do situacije u kojoj su korisnici pod kontinuiranim elektronskim nadzorom i svaka osoba se posmatra kao potencijalni predmet nadzora, što je oblik ugrožavanja osnovnih ljudskih prava. Iz navedenih razloga, neophodno je pronaći alternativna rešenja za problem kriminaliteta. Jedno od mogućih rešenja je u primeni tehnika situacione prevencije.

## Kriminalitet u urbanoj sredini

Kriminalitet je koncentrisan geografski kao i demografski. Stanovnici u urbanim područjima više su izloženi riziku da postanu žrtve nego u ruralnim područjima.<sup>16</sup> Između urbanog prostora i kriminaliteta postoji međusobna uslovljenost - urbana sredina, u zavisnosti od svoje strukture, namene, veličine, utiče na vrstu, obim i učestalost kriminalnih aktivnosti. Razlozi su brojni: prisustvo velikog broja meta, laka pristupačnost cilju, prisustvo specifičnih meta naročito privlačnih za pojedine kriminogene ličnosti, neadekvatan urbani menadžment, zapuštena mesta i prostori koji se loše održavaju i sl.

**Tipologija prostora u urbanoj sredini.** S obzirom na vrstu kriminaliteta koji se dešavaju u određenom prostoru, tipologija prostora u urbanoj sredini može se izvršiti na sledeći način:

- Stanovanje – stambeni objekti (kuće, zgrade) hotelske sobe, apartmani i sl.
- Rekreacija – mesta zabave, razonode: parkovi, barovi, bioskopi, restorani, igrališta i sl.
- Administracija – državne institucije i poslovni objekti sa restriktivnim pristupom.
- Trgovina na malo i novčane transakcije – banke, prodavnice i sl.
- Industrija – objekti proizvodnje, obrade i skladištenja materijalnih dobara: fabrike, skladišta, magacini i sl.
- Poljoprivreda – prostor za uzgoj poljoprivrednih kultura, biljaka i životinja
- Obrazovanje – objekti za vaspitanje i obrazovanje (vrtići, škole, fakulteti, biblioteke i sl.)
- Javne usluge – objekti zdravstva, socijalne zaštite i pravosuđa
- Javni putevi – putna mreža i saobraćajnice različitih kategorija, pešačke i biciklističke staze, parkinzi, i sl.
- Transport – mesta za masovno kretanje ljudi: autobuske i železničke stanice i stajališta, aerodromi, transportna sredstva (vozovi, avioni, brodovi, autobusi,..)
- Tranzicija – objekti u izgradnji, gradilišta, prostori bez jasno definisane namene (ili se koriste suprotno od predviđene namene), napušteni prostori i sl.

U navedenim urbanim zonama, mogu se identifikovati posebno rizična mesta koja doprinose neproporcionalno velikom rastu kriminala i nereda. Postoji mnogo razloga zbog čega su neki objekti posebno rizični (veliki broj potencijalnih meta u objektu, lokacija objekta u zonama sa visokim stepenom kriminaliteta, odsustvo adekvatnih mera obezbeđenja, nemar i nebriga vlasnika/korisnika objekta i sl.) a različite proceduralne analize mogu dati odgovor na to koji su razlozi doprineli ovakvim okolnostima.

**Mapiranje – određivanje opasnih mesta u urbanoj sredini.** “Crne tačke” predstavljaju rizična, opasna mesta koja su stecišta kriminaliteta i straha od kriminalnih aktivnosti u urbanoj sredini. Postoji tri vrste opasnih mesta<sup>17</sup>:

- *generatori kriminaliteta (crime generators)* - mesta na kojima je prisutan veliki broj potencijalnih meta napada nudi veliki broj mogućnosti potencijalnim izvršiocima da ostvare svoj cilj. Veliki broj krivičnih dela je proporcionalan velikom broju korisnika prostora. Generatori kriminala i nereda su mesta okupljanja velikog broja ljudi: tržni centri, sportski objekti, stadioni, autobuske i železničke stanice, muzički festivali i sl.
- *privlačna mesta za kriminalitet (crime attractors)* - mesta koja pružaju mnogo pogodnosti za izvršenje kriminalnih aktivnosti a koja su dobro poznata izvršiocima.

<sup>16</sup> Higgins, N., & Millard, B. Geographic patterns of crime, navedeno prema: Walker, A.J. Flatley, C. Kershaw & D. Moon (Eds.) Home Office Statistical Bulletin-Crime in England and Wales 2008/09 (Vol. 1(11/09)). London: Home Office

<sup>17</sup> Clark, Ronald, V. & Eck, John E. (2005). op. cit. str 46.

Ljudi koji su skloni kriminalnim aktivnostima često i žive na ovakvim mestima (primeri su prostitucija ili trgovina narkoticima) ili dolaze sa drugih lokacija da bi ispoljili svoja devijantna ponašanja (na pr. na sportskim manifestacijama ili festivalima). - *pogodna mesta za kriminalitet (crime enablers)* - su prostori na kojima način korišćenja i pravila ponašanja nisu regulisana na adekvatan način (neusklađena namena ili promena namene prostora suprotno potrebama korisnika, loše održavanje i upravljanje, kao na pr. napuštena fabrika i sl.)

Mapiranje odnosno određivanje "crnih tačaka" – mesta na kojima se zločini najčešće dešavaju, predstavlja utvrđivanje rasporeda opasnih lokacija, njihovih međusobnih sličnosti, kao i specifičnih karakteristika koje su uticale na izvršenje prestupa. Ova metoda nije nova, radi se još od kraja XIX veka, što potvrđuju (Cozens, 2002.) Garland i (1997.) na osnovu podataka o dugoj i kontinuiranoj studiji o tzv. opasnim mestima koja je rađena u to vreme.

Pri izradi mapa kriminaliteta važno je razlikovati akutne od hroničnih crnih tačaka. Akutne hronične tačke pokazuju nagle skokove u pojavi kriminalnih dela, koja spontano mogu nestati, dok hronične crne tačke pokazuju kontinuirano veću stopu kriminaliteta u odnosu na ostala područja i mala je verovatnoća da će se stopa kriminaliteta smanjiti bez preduzimanja određenih mera.

U geografskom smislu hronične "crne tačke" mogu biti raspoređene tačkasto, linijski ili u širim prostornim zonama. U skladu sa tim preduzimaju se i određene mere: u tačkastim opasnim mestima potrebne su izmene u prostornim uslovima, u upravljanju ovim mestima, kao i rad sa potencijalnim žrtvama izloženih visokom riziku. U linijski raspoređenim "crnim tačkama" predlažu se promene u uređenju ulica, staza, komunikacionih zona i okruženju oko njih. U prostornim zonama potrebna je saradnja na visokom nivou između različitih društvenih subjekata unutar društvene zajednice. Mapiranje predstavlja značajnu polaznu osnovu u sagledavanju aktuelnog problema kriminaliteta koji obuhvata analizu postojećeg stanja i predikciju budućih nepovoljnih događaja koji se mogu sprečiti primenom mera situacione prevencije.

**Predikcija kriminaliteta u urbanoj sredini.** Za uspešnu kontrolu kriminaliteta pomoću situacione prevencije neophodne su predikcije. U situacionoj prevenciji ne postavlja se pitanje "da li" će se kriminalni događaj desiti, već "kada i gde" će se desiti. Pored prostornog, vrlo je važno i vremensko određenje kriminaliteta. Pored broja krivičnih dela važno je i njihovo ponavljanje u određenom vremenskom periodu - učestalost i cikličnost koje su uslovljene aktivnostima koje se odvijaju u određenom prostoru. Neka krivična dela dešavaju se u određeno doba dana, neka određenim danima u nedelji, neka su vezana za godišnja doba i sl. Jerry Ratcliffe prepoznaje tri modela vremenskog određenja kriminaliteta: difuzni (ako se kriminalna dela relativno ravnomerno vremenski javljaju u određenom periodu), fokusirani (ako se dešavaju u određenom vremenskom intervalu) i akutni (ako se javlja veliki broj kriminalnih događaja u kratkom vremenskom periodu). Vremenski ciklus ponavljanja kriminalnih dela je važan u rešavanju kriminaliteta po akutnom i fokusiranom modelu.

Analizom serije kriminalnih događaja u jednom vremenskom periodu može se doći do procene koliko su primenjene mere delotvorne. Osnovna ideja je sagledati prirodu ciklusa ponavljanja i varijante nekog kriminalnog akta pre nego što se sprovedu određene mere, odnosno, šta će se desiti ukoliko se ništa ne preduzme u cilju rešavanja problema. To predstavlja bazu za istraživanje vremenskog okvira posle sprovedenih odgovarajućih mera. Promene u prirodi kriminalnog akta, ciklusa ponavljanja ili nastanak varijacija u njegovom nastanku govori da mere imaju pozitivno dejstvo. Što je duži vremenski okvir pre i posle sprovedenih mera, veća je i pouzdanost donetih zaključaka.



## Tehnike situacione prevencije

Klasifikacija tehnika situacione prevencije nikako nije konstantna već se stalno menja. Trenutna podela je u pet grupa<sup>18</sup>:

1. povećati napore za izvršenje zločina, (osnažiti metu, otežati pristup cilju, kontrola pristupa u objektima, kontrola izlaza, odvrćanje potencijalnih prestupnika, kontrola unošenja oružja i sredstava)
2. povećati rizike (proširiti delokrug obezbeđenja, poboljšati prirodni nadzor, smanjiti anonimnost, koristiti prostorne elemente, pojačati nadzor organa reda i službi obezbeđenja)
3. smanjiti dobit (prikriti mete, ukloniti mete, identifikovati imovinu, prekinuti tržišne tokove, osporiti dobiti)
4. smanjiti izazove (smanjiti frustracije i stres, izbegavati sukobe i razmirice, smanjiti uzbuđenja i iskušenja, neutralisati pritiske pojedinih socijalnih grupa, obeshrabriti podražavanja)
5. eliminisati opravdanja (uspostaviti pravila, dati instrukcije o ophođenju, istaći znake upozorenja i zabrana, potpomagati poštovanje pravila, predusretljivosti u pružanju usluga, kontrola narkotika i opojnih sredstava)

## Efekti situacione prevencije

Prevenciju je teško "meriti", odnosno naučno vrednovati. Obično se radi kontrolna studija slučaja, odnosno upoređuju se pokazatelji na istoj lokaciji pre i posle sprovedenih mera, ili se međusobno upoređuju lokacije sa veoma sličnim karakteristikama gde su na jednoj primenjene mere a na drugoj ne. Pronalaženjem odgovora na pitanja zašto je neka osoba/objekat cilj/meta napada a druga ne, dolazi se do značajnih saznanja o suštinskim razlikama koje mogu biti ključne u rešavanju problema. Pri tome je teško sagledati i neke spoljašnje faktore. Dobra studija slučaja podrazumeva: precizno definisanje slučaja kao predmeta istraživanja problema, biranje reprezentativnih uzoraka studije slučaja, definisanje kontrolne grupe koja može stvoriti izvesne probleme, izabrati reprezentativne uzorke kontrolne grupe, uporediti dva slučaja.

Kritičari situacione prevencije tvrde da će kriminogene ličnosti nastojati da izvrše kriminalni akt bez obzira na prepreke, odnosno da će kriminalni događaj biti izmešten na jedan od sledećih načina: geografski (sa jednog mesta/lokacije na drugo), vremenski (privremeno odložiti za neko vreme), promena mete/cilja, taktički (promeniti način na koji će se izvršiti), promena vrste kriminalnog akta (umesto planiranog, izvesti drugo kriminalno delo).<sup>19</sup> Pri tome će, potencijalni prestupnici, da bi izbegli preventivne mere kriminaliteta, koristiti razne olakšice odnosno faktore koji pogoduju kriminalnim događajima i dele se na: fizičke (alati, prostor i sl.), socijalne (na pr. organizovani kriminal, grupe navijača na sportskim manifestacijama) i hemijske (korišćenje stimulativnih sredstava-narkotika, alkohola).

Svaka od navedenih pogodnosti utiče na određene mere situacione prevencije kriminaliteta. Ukoliko okolnosti značajno utiču na nastali problem, potrebno je pronaći njihov uzrok (izvor) nastanka i primeniti adekvatne mere, tehnike i metode situacione prevencije u zavisnosti od konkretnog slučaja.

18 Isto, str., 83.

19 Isto, str., 22.

## Zaključak

Na kriminalitet u urbanoj sredini utiče više faktora: ekonomski, socijalni, zakonodavni, kao i situacioni elementi (prostor i vreme). Uticaj situacionih elemenata na smanjenje kriminaliteta i straha od kriminaliteta, u poslednjih nekoliko decenija pobuđuje veliku pažnju kriminologa, urbanista, prostornih planera, projekatana, ekologa. Situaciona prevencija ima u tome istaknutu ulogu, naročito u urbanoj sredini gde se javlja porast stope kriminaliteta.

Promenama u fizičkom okruženju ne može se uticati na promenu karaktera kriminogene ličnosti, već se može uticati na odluku potencijalnog izvršioca o izboru mete /cilja (čineći je manje dostupnom), o prostornim pogodnostima za izvršenje planiranog kriminalnog čina (čineći ih manje pogodnim), kao i stvaranjem povećane percepcije rizika i izazivanjem osećaja ugroženosti. Promenama u fizičkom okruženju nastoji se smanjiti arhitektonska i urbana ranjivost prostora, što vodi smanjenju prostornih pogodnosti za negativnu ljudsku interakciju unutar društvene zajednice i izvršenje kriminalnih dela. Okruženje utiče na dostupnost (pristupačnost) meti / cilju, na aktivnosti koje se odvijaju i u kojima su ljudi uključeni, kao i na onoga ko kontroliše to okruženje. Analizom dva međusobno slična okruženja određenih karakteristika (jednog sa, a drugog bez problema), utvrđivanjem sličnosti i razlika, zajedničkih i specifičnih (posebnih) obeležja u odnosu na kriminalno delo koje je predmet istraživanja dolazi se do značajnih saznanja o merama koje se mogu preduzeti u cilju rešavanja postojećeg i prevenciji budućeg problema.

Aktivnim učesćem svih građana ostvaruje se društvena kontrola kriminaliteta. Svest da je bezbednost cilj svih društvenih jedinki, a prevencija efikasan način u ostvarenju ovog cilja gde svako treba da pruži svoj skroman doprinos u skladu sa sopstvenim mogućnostima. Blagovremeno planiranje i usvajanje programa sa jasno definisanim ulogama i odgovornosti svakog činioca u njegovom sprovođenju (građanin, kao korisnik prostora i društvena jedinka sa najjačim motivom, urbanisti i prostorni planeri koji treba da u planove uvrste aspekt bezbednosti pri projektovanju prostora, organi vlasti koji treba da se brinu o realizaciji planova, uređenju i održavanju prostora). Na ovaj način značajno se utiče na kontrolu kriminaliteta u urbanoj sredini.

## Literatura

1. Clark, Ronald, V. & Eck, John E. (2005). *Анализа криминала за проблем решаваоцима у 60 малих корака. Crime Analysis for Problem Solvers in 60 Small Steps*. Вашингтон: Канцеларија за Заједнице оријентисане полицијских услуга, Министарство правде САД. Washington DC: Office of Community Oriented Policing Services, US Department of Justice
2. Garland, D. (2001). *The Culture of Control, Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago, University of Chicago press
3. Geason, S. Wilson, P. R. (1988). *Crime Prevention, Theory and Practice*, Australian Institute of Criminology, Canberra
4. Ignjatović Đ. (2008). *Kriminologija*, Pravni fakultet u Beogradu, Beograd.
5. Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House
6. Jeffery, C. R. (1971). *Crime Prevention Through Environmental Design*. Beverly Hills, CA: Sage

7. Knežević-Lukić, N. (2009). Značaj arhitektonskog projektovanja u sistemu obezbeđenja lica, imovine i poslovanja. specijalistički rad, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd
8. McLaughlin, E., Muncie, J. (2001). The Sage Dictionary of Criminology. London, New Delhy.
9. Newman, O. (1972). Defensible space; crime prevention through urban design, New York: Macmillan
10. Ronald V. C. (1997). Situational Crime Prevention: Succesful Case Studies. School of Criminal Justice Rutgers University. New York
11. Rossmo, K. (2000). Geographic Profiling. Boca Raton, FL: CRC Press
12. Verani H.K. (2007). Strategic Security Management – a Risk Assesment Guide for Decision Makers. Butterworth-Heinemann, Burlington, USA
13. Walker, A.J. Flatley, C. Kershaw & D. Moon (Eds.) Home Office Statistical Bulletin-Crime in England and Wales 2008/09 (Vol. 1(11/09)). London: Home Office

## SITUATIONAL PREVENTION – CONTEMPORARY APPROACH OF CRIME CONTROL IN URBAN ENVIRONMENT

**Abstract:** Contemporary demographic trends point to increased population in urban areas, which carries certain problems: uneven density, pollution, poverty, disease and crime. Therefore, residents in urban areas are more exposed to security risks becoming a victims, than in rural areas. Crime is concentrated geographically and demographically.

Crime prevention should be considered in an interdisciplinary way, including: urban planning and design, sociology, psychology, anthropology, geography, human ecology, criminology and criminal law. Dissatisfaction with the effects of the traditional approach in preventing and combating crime has affected the development of situational crime prevention. Situational prevention is aimed at reducing opportunities (physical conditions) to carry out criminal activities in urban areas, which will affect the potential offender's perception of increased risk and additional efforts in achieving the criminogenic intentions. This is accomplished by forming public and private space so as to reduce architectural vulnerability, which directly contribute better security of the urban environment and reducing crime rates and fear of crime.

**Keywords:** crime, urban environment, situational prevention, crime control, space.

# ULOGA I ZNAČAJ COESS U USAGLAŠAVANJU PRAVNIH STANDARDA U PRIVATNOJ BEZBJEDNOSTI KAO INSTRUMENT SUPROTSTAVLJANJA KRIMINALITETU

*mr Stevo Ivetić<sup>1</sup>*

*Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srpske*

*Gojko Pavlović<sup>2</sup>, MA*

*Visoka škola unutrašnjih poslova, Banja Luka*

**Apstrakt:** U radu je analiziran značaj Konfederacije evropskih službi bezbjednosti (Confederation of European Security Services – CoESS) u usaglašavanju pravnih standarda u privatnom sektoru bezbjednosti, kao jednom od instrumenata suprotstavljanja kriminalitetu. Nakon uvodnih razmatranja o istorijskom razvoju i pojmu privatnog sektora bezbjednosti, autori izlažu materiju o strukturi i djelatnostima CoESS. Pored mnogobrojnih standarda koji imaju izuzetan značaj za zakonito i efikasno funkcionisanje privatnog sektora bezbjednosti u Evropi, a koje je kroz saradnju sa drugim organizacijama usvojio CoESS, u radu se ukazuje i na inicijative koje postoje na međunarodnom nivou i koje imaju za cilj usvajanje određenih međunarodnih pravnih standarda za privatnu bezbjednost. U zaključnim razmatranjima ukazuje se na ulogu, odnosno osnovnu svrhu koju CoESS ima, a to je upravo da osigura zaštitu interesa svojih članica unutar Evrope kroz usklađivanje propisa iz oblasti privatne bezbjednosti. Ovo je ujedno i pretpostavka za saradnju sa javnim sektorom bezbjednosti, *naravno sve sa ciljem bolje i efikasnije zaštite lica i njihove imovine, te prevencije kriminaliteta najšire gledano*. Ova, kao i mnoga druga pitanja, u vezi sa privatnim sektorom bezbjednosti na koja nije do sada dat odgovor, ukazuju na značaj, prije svega, izučavanja, a zatim i standardizovanja poslova u ovoj oblasti.

**Ključne riječi:** privatna bezbjednost, pravni standardi, CoESS, prevencija kriminaliteta.

## Uvodna razmatranja

Država se tradicionalno posmatra kao glavni pružalac usluga bezbjednosti<sup>3</sup> (Bailes, 2007: 1). Više od tri vijeka, od Vestfalskog mirovnog sporazuma<sup>4</sup>, monopol nad upotrebom sile bio je u rukama nacionalnih država. Međutim, savremena praksa ukazuje na to da bezbjednost u stvari obezbjeđuje više aktera. Kao dodatak subjektima državne bezbjednosti, tu su takođe i pružaoci usluga bezbjednosti iz privatnog sektora, lokalnih

<sup>1</sup> Autor je načelnik Službe ministra unutrašnjih poslova i nastavnik na policijskoj grupi predmeta na Visokoj školi unutrašnjih poslova u Banjoj Luci.

<sup>2</sup> Autor je saradnik za bezbjednosnu grupu predmeta na Visokoj školi unutrašnjih poslova u Banjoj Luci.

<sup>3</sup> To je stav koji se može pratiti od Hobsovog koncepta legitimne vlade, koji je stvoren pristankom ljudi putem društvenog ugovora, do Veberove ideje monopola države na legitimnu upotrebu fizičke sile. Zajedno, ovi stavovi predstavljaju osnovni filozofski stub uloge države u stvaranju i održavanju monopola nad sredstvima sile.

<sup>4</sup> Vestfalski mirovni sporazum zaključen je 1648. godine. Dva glavna principa proistekla iz ovog sporazuma su suverenitet i jednakost nacija. Tada je usvojena i ideja da je država ta koja mora osigurati i pružiti bezbjednost svojim građanima. Država je, dakle, uzela monopol nad primjenom sile, sa ciljem da osigura svoje građane i svoj suverenitet od unutrašnjih i spoljašnjih prijetnji. Vidjeti šire u: Schreier, F. and Caparini M. (2005). *Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies*. Occasional Paper, No.6, Geneva: DCAF, p. 1.

zajednica i civilnog društva, kao i mješovitih entiteta koji kombinuju javne i privatne osobine (Caparini, 2006: 264).

Prema tome, koncept državnog monopola nad upotrebom sile se sada iz temelja ispituje iz više razloga, među kojima je i privatizacija nad sredstvima sile, odnosno privatizacija bezbjednosti. Prenos državnih funkcija na privatni sektor dešava se na svim poljima državne aktivnosti, uključujući i one funkcije nad kojima je nacionalna država ranije držala monopol. I upravo ekspanzija privatnog sektora u javni život jeste najviše primjetna u domenu bezbjednosti (Avant, 2004: 153).

Emma Rotšild (*Emma Rothschild*) je još sredinom devedesetih godina XX vijeka ukazivala na širenje sadržaja pojma bezbjednosti u svim pravcima izvan nacionalne države: nagore – prema međunarodnim institucijama, nadolje – prema regionalnim ili lokalnim vladama i bočno (lijevo i desno) prema nevladinim organizacijama, javnom mnjenju i medijima, te apstraktnim snagama prirode ili tržištu (Rothschild, 1995). S tim u vezi Herbert Wulf (*Herbert Wulf*) razlikuje dva tipa privatizacije (Wulf, 2006: 90-91):

- prvi, od dna ka vrhu (*bottom-up*) privatizacija u kojoj naoružani nedržavni akteri šire nasilje, kreiraju nesigurnost i doprinose propadanju država. Mnoge vlade nisu više u stanju da garantuju red i zakon. Njihove policijske i vojne snage su suviše slabe, previše korumpirane ili ne žele da ostvare vladavinu prava i održe državni monopol sile. Ova vrsta privatizacije nuđi atraktivne ekonomske dobiti za nedržavne aktere. Oni su obično dobro povezani u svjetskoj ekonomiji (ili svojoj ekonomiji), pa izvoze resurse kao što su dijamanti, tropsko drveće ili čak drogu. Iz ovih prihoda plaćaju svoje vojnike, služe svoju klijentelu i obično lako kupuju oružje za svoje snage;
- drugi, od vrha ka dnu (*top-down*) privatizacija se zasniva na *outsourcing* policijskih i vojnih funkcija, koje namjerno sprovodi veliki broj vlada širom svijeta. Oružane snage su u mnogim zemljama demobilisale milione vojnika, kao i policajaca i pripadnika obavještajnog kadra od kraja hladnog rata. Ipak, danas su ove sile opterećene raznim učesćima u konfliktnim i postkonfliktnim situacijama, npr. na Balkanu u Africi, Avganistanu, Iraku itd. Kao posljedica ovoga sve više oružanih snaga zavisi od privatnih vojnih i bezbjednosnih kompanija koje pružaju: logističku podršku, obuku, popravke i održavanje oružja i druge opreme, prikupljanje obavještajnih informacija, ispitivanje ratnih zarobljenika, snabdijevaju poštom, hranom i čistim uniformama. Velike korporacije u svijetu su aktivne kako u predratnoj pripremi, u samim sukobima i u postkonfliktnoj rekonstrukciji. Međutim, ono što brine jeste da se sve ovo dešava u velikoj mjeri izvan kontrole parlamenata i samo djelimično pod kontrolom izvršnih vlasti.

Na prvi pogled, privatizacija bezbjednosti se čini kao klasičan primjer erozije suvereniteta i državne vlasti. Međutim, umjesto toga, rezultat privatizacije bezbjednosti je nastanak nove mreže bezbjednosnih subjekata u kojoj je vlast države i privatnih aktera podijeljena kroz nove tehnologije upravljanja, prinude i kontrole (Abrahamsen and Williams, 2005: 5). Prema tome, država važi kao jedini izvor prava na nasilje i specifično je da se svim drugim organizovanim grupama i pojedincima pravo na fizičko nasilje pripisuje samo ukoliko ga država sa svoje strane dopušta (Veber, 1976: 432).

U teoriji se navodi da ovaj novi model pružanja bezbjednosti omogućava vladama i javnim institucijama da povećaju efikasnost koncentrišući se na najznačajnije poslove, dok odgovornost za izvršavanje manje značajnih poslova prebacuju na privatni sektor bezbjednosti (Richards and Smith, 2007: 5). Dakle, dok država ostaje ključni akter u pružanju bezbjednosti, ona nije jedini, a ponekad, pod određenim okolnostima, nije čak ni najvažniji akter (Caparini, 2006: 265).

Prema tome, privatizacijom bezbjednosti u sistemu bezbjednosti se pojavio jedan novi sektor, privatan po svom karakteru, koji je uspostavljen i djeluje na komercionalnoj osnovi. On sadrži osnovne konture, ali i specifičnosti u odnosu na sistem bezbjednosti u cjelini (Daničić, 2005: 32).

Kako navodi Kesić, „u literaturi se razlikuju dva osnovna pristupa u definisanju privatnog sektora bezbjednosti: širi i uži. Prema širem određenju, privatni sektor bezbjednosti se definiše kao skup organizovanih oblika djelovanja dobrovoljnog i komercijalno usmjerenog nedržavnog osoblja, čije primarne djelatnosti uključuju suprotstavljanje kriminalnom ponašanju. U užem smislu, ovaj sektor možemo definisati kao skup pravno utemeljenih djelatnosti, profesionalnog tipa, van okvira nadležnosti državnih organa, koje su organizovane radi pružanja određenih usluga zaštite lične i imovinske sigurnosti građana i prikupljanja informacija po narudžbini“ (Kesić, 2009: 11–12).

U najširem smislu, pojam privatna bezbjednost<sup>5</sup> mogao bi da označi sve bezbjednosne djelatnosti koje ne obavljaju država i njeni organi (Ostojić, 2008: 197), dok bi privatni sektor bezbjednosti obuhvatao privatne kompanije koje pružaju usluge bezbjednosti i/ili proizvode namijenjene bezbjednosti (Pavlović, 2011: 20).

## CoESS – ciljevi, struktura i članstvo

Na području Evrope još uvijek ne postoji harmonizacija propisa koji se tiču privatnog sektora bezbjednosti. Iako Savjet Evrope nije usvojio niti jedan propis koji bi se specijalno odnosio na privatni sektor bezbjednosti, usvojio je veliki broj konvencija<sup>6</sup> i preporuka<sup>7</sup> (Born, Caparini and Cole, 2007: 8-15) koje su relevantne za funkcionisanje ovog sektora. U najvećem broju ove konvencije i preporuke su povezane sa zaštitom ljudskih prava i očuvanjem vladavine prava u ovim zemljama. One ukazuju na činjenicu da se aktivnostima privatnog sektora bezbjednosti može narušiti veliki broj pravnih normi i ljudskih prava. Te norme i prava su, na primjer: pravo na privatnost, slobodu i bezbjednost, odgovornost i zaštita potrošača, nediskriminacija, etičnost i dr. (Pavlović, 2011).

Dvije organizacije, *Konfederacija evropskih službi bezbjednosti (CoESS)* i *UNI-Evropa*<sup>8</sup>, koje djeluju na ovom području, promovišu minimalne uslove za poslovanje u privatnom sektoru bezbjednosti. One su do sada izdejstvovale usvajanje nekoliko za-

5 Vidi i definicije: Daničić, M. i Stajić, LJ. (2008). Privatna bezbjednost. Banja Luka: Visoka škola unutrašnjih poslova, str. 14; Kržalić, A. (2009). Stanje privatne sigurnosti u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije, str. 10.

6 Konvencije koje su relevantne jesu: Evropska konvencija o ljudskim pravima (naročito članovi 3, 5, 8, 11. i 14, koji govore o zabrani torture, nehumanog i ponižavajućeg postupanja, pravu na slobodu i bezbjednost, na privatnost, na udruživanje, nediskriminaciju); Konvencija za zaštitu pojedinaca u vezi s automatskom obradom ličnih podataka (u članovima 5, 6, 7, 8. i 9. koji se odnose na obradu i postupanje s ovim podacima), Konvencija o kontroli nošenja i posjedovanja vatrenog oružja od strane pojedinaca (članovi 3, 5, 6, 8. i član 10. stav 1), Konvencija o pranju, traganju, oduzimanju i konfiskaciji dobara stečenih kriminalnim djelovanjem (član 3 i član 4 stav 2).

7 Preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope, koje su relevantne za funkcionisanje privatnog sektora bezbjednosti, jesu: Preporuka broj R(87) 15 – koja se odnosi na regulisanje upotrebe ličnih podataka u sektoru policije; Preporuka broj R(84) 10 – koja se odnosi na krivična dosijea i rehabilitaciju osuđenika; Preporuka broj R(91) 10 – o komunikaciji sa trećim strankama vezano za lične podatke građana koje čuvaju javne službe; Preporuka broj R(84) 24 – o harmonizaciji nacionalnih propisa u vezi sa vatrenim oružjem; Preporuka broj R(82) 15 – o ulozi krivičnog prava u zaštiti primaoca–korisnika usluga (potrošača); Preporuka broj R(87) 19 – o prevenciji organizovanog kriminaliteta; Preporuka broj R (2003) 21 – o partnerstvu u prevenciji kriminaliteta; Preporuka broj R(2000) 10 – pravila ponašanja za javne službenike; Preporuka broj R(2001) 10 – Evropska pravila o policijskoj etici.

8 UNI-Evropa je Evropska regionalna organizacija sa sjedištem u Briselu koja je odgovorna za socijalni dijalog sa organizacijama poslodavaca u odgovarajućim brojnim oblastima aktivnosti u sektoru pružanja usluga, uključujući bankarstvo, osiguranje, telekomunikacije, poštanske usluge, trgovinu, industriju za čišćenje i dr., te privatni sektor bezbjednosti. Članovi UNI-Evrope su nacionalni sindikati koji imaju svoje članove u prethodno navedenim oblastima. Misija ove organizacije je razmjena informacija, koordinacija između sindikata, socijalni dijalog zaposlenih u Evropi, olakšavanje kontakta između sindikata i evropskih institucija i dr. Prioriteti ove organizacije za privatni sektor bezbjednosti su: unapređenje obuke zaposlenih, unapređenje zdravstvenih i bezbjednosnih standarda, tj. zaštite na radu, definisanje pristojnog socijalnog standarda u svim evropskim državama i dr., te razvoj pregovaranja na svim nivoima u



jedničkih dokumenata o pojedinim aspektima ove djelatnosti, kao što su licenciranje, trening i pravila ponašanja za pripadnike privatnog sektora bezbjednosti (Rosemann, 2008), a sve sa ciljem podizanja standarda i profesionalne etike na jedan visok nivo.

Konfederacija evropskih službi bezbjednosti<sup>9</sup> (*Confederation of European Security Services – CoESS*) je osnovana 1989. godine zajedničkom inicijativom nekoliko nacionalnih organizacija, kompanija za privatnu bezbjednost, iz Evrope. Od svog nastanka CoESS predstavlja evropsku krovnu organizaciju za nacionalne organizacije privatne bezbjednosti. Njegova svrha je da osigura, u Evropi, zaštitu pojedinačnih i zajedničkih interesa nacionalnih organizacija privatne bezbjednosti, kroz njihovo učešće u radu, a s ciljem harmonizacije nacionalnih zakonodavstava, odnosno aktivnosti i djelatnosti članova. CoESS je neprofitna organizacija, čiji je radni vijek neograničen, a radni jezik je engleski. Sjedište CoESS je u Parizu u Francuskoj, dok su administrativna služba i generalni sekretarijat smješteni u Belgiji u gradu Vemelu, s tim što po odluci Upravnog odbora mogu biti premješteni u bilo koju drugu članicu Evropske unije.

U namjeri do ostvari svoju svrhu CoESS je formulisao određene ciljeve, a to su<sup>10</sup>:

- da vrši profesionalna, ekonomska, komercijalna, pravna, društvena ili druga istraživanja o aktivnostima svojih članova;
- da prikuplja i distribuira svojim članovima sve informacije koje su u vezi sa sektorom njihove aktivnosti;
- da definiše i zastupa zajednički stav svojih članica prema Evropskoj uniji i međunarodnim organizacijama, kao i zajednički stav u pogledu transnacionalne i međunarodne politike u vezi sa njihovim sektorima djelatnosti;
- da definiše i promovise zajednički stav svih svojih članica kroz sve moguće oblike saradnje sa bilo kojom drugom Evropskom ili međunarodnom organizacijom koja je direktno ili indirektno povezana sa sektorom privatne bezbjednosti;
- da poveća nivo kvaliteta cijelog sektora kroz razvoj zajedničkih standarda, standardizaciju propisa i usklađivanjem zakonodavstva;
- da podržava sve članove u razvoju i unapređenju njihovih nacionalnih, lokalnih ili specifičnih privatnih bezbjednosnih službi;
- da uspostavi, razvija i sprovodi saradnju sa akademskim svijetom o svim pitanjima koja su direktno ili indirektno povezana sa privatnim sektorom bezbjednosti;
- da uspostavi, razvija i sprovodi saradnju sa drugim evropskim ili međunarodnim organizacijama aktivnim u sektoru privatne bezbjednosti;
- da razvija svoje strukture, sredstva i ciljeve, da bi mogli efikasno odgovoriti na sve izazove i promjene u privatnom sektoru bezbjednosti, bilo na nacionalnom, evropskom ili međunarodnom nivou.

CoESS se sastoji od:

- **Generalne skupštine:** Generalnu skupštinu čine svi aktivni članovi CoESS, dok pridruženi članovi, dopisni članovi i sponzori mogu prisustvovati ali nemaju prava glasa. Redovna skupština se održava najmanje jedanput godišnje na zahtjev Upravnog odbora, a posao joj je da razmatra upravljanje i finansijski izvještaj Upravnog odbora, odobrava finansijski izvještaj, predviđa budžet i utvrđuje iznos godišnje članarine, te druge moguće finansijske doprinose. Vanredna skupština se saziva na zahtjev predsjednika CoESS ili na zahtjev dvije trećine aktivnih

vezi sa modernizacijom organizacije rada. U evropskom privatnom sektoru bezbjednosti, UNI-Evropa predstavlja oko 30 sindikata i 200.000 članova. Vidi šire na: <http://www.union-network.org>

<sup>9</sup> U daljem tekstu CoESS.

<sup>10</sup> Vidi šire: *Confederation of European Security Services*, (2010). *Articles of association*. Brisel: Adopted by the Extraordinary general assembly.

članova iz država zastupljenih u CoESS, a nadležna je za izmjenu ciljeva i Statuta konfederacije, kao i za njenu likvidaciju.

- **Upravnog odbora:** Samo predstavnici aktivnih članova mogu biti dio Upravnog odbora. Upravni odbor je sastavljen od predsjednika svakog od radnih odbora, članova Izvršnog odbora, te *ad hoc* članova. Upravni odbor upravlja CoESS-om unutar granica svojih ovlaštenja koja su mu data od strane Generalne skupštine. Sastaje se na inicijativu predsjednika odbora najmanje dva puta godišnje, a funkcionira na bazi konsenzusa. Zanimljivo je da Njemačka, Španija, Francuska, Italija i Velika Britanija imaju uvijek pravo da budu predstavljene u Upravnom odboru, a u slučaju da neka od njih nije zastupljena, tijelo koje predstavlja tu zemlju može postati *ad-hoc* član Upravnog odbora.
- **Izvršnog odbora:** Izvršni odbor se sastoji od predsjednika, prvog i drugog potpredsjednika i blagajnika. Izvršni odbor bira i razrješuje Skupština. Članovi Izvršnog odbora se biraju za period od dvije godine. Izvršni odbor je odgovoran za upravljanje tekućim događajima CoESS i samo je on odgovoran za službenu komunikaciju i odnose sa javnošću.
- **Osam radnih odbora:** Svaki radni odbor propisno izabran od strane Skupštine je odgovoran za sastav, organizaciju i svoj rad. Članovi radnih odbora moraju biti stručnjaci u svojim poljima rada. Predsjednik svakog radnog odbora je odgovoran za sazivanje članova radnog odbora najmanje dva puta godišnje, za utvrđivanje dnevnog reda sjednice, za sastavljanje zapisnika i za informisanje Generalnog sekretarijata. Takođe, radni odbori su dužni da na godišnjoj skupštini podnesu izvještaj o radu odbora za prethodnu godinu, kao i program rada za sljedeću godinu. Radni odbori koji postoje su:
  - Odbor za obezbjeđenje,
  - Odbor za transport dragocjenosti,
  - Odbor za praćenje i daljinski nadzor,
  - Odbor za bezbjednost na aerodromima,
  - Odbor za socijalni dijalog,
  - Kohezioni odbor,
  - Odbor za pomorsku bezbjednost i
  - Odbor za kritične infrastrukture.
- **Generalnog sekretarijata:** Generalni sekretar organizuje sjednice Upravnog odbora, Skupštine, prisustvuje im i pravi zapisnik. Takođe, može prisustvovati sjednicama radnih odbora i mora biti informisan o svim njihovim aktivnostima. Generalni sekretar obavještava sve članice CoESS o aktivnostima različitih radnih odbora i dostavlja izvještaje sa sastanaka svim članovima, odgovoran je za sprovođenje odluka CoESS i vrši svakodnevno upravljanje CoESS pod nadležnošću predsjednika.

Nacionalna tijela (asocijacije, udruženja ili bilo koje druge institucije istog tipa i sa istim ciljevima) koja predstavljaju kompanije koje pružaju usluge u sektoru privatne bezbjednosti u evropskim zemljama, u svim svojim djelatnostima, a posebno: obezbjeđenju, transportu vrijednosti, aerodromskoj bezbjednosti, elektronskom nadzoru itd., mogu postati članice CoESS.<sup>11</sup> CoESS u pravilu prihvata samo jedno tijelo iz jedne države. Međutim, jedna država može biti predstavljena sa dva tijela ili čak i više u CoESS,

<sup>11</sup> Ova tijela koja su osnovana u državi članici Evropske unije mogu se pridružiti CoESS kao aktivni članovi, dok ona tijela koja nisu osnovana u državi članici Evropske unije, a koja ispunjavaju uslove koje prema statutu zahtijeva CoESS, mogu se pridružiti kao aktivni i pridruženi članovi, s tim što čim ta država postane članica Evropske unije, pridruženi član koji je predstavljala automatski postaje aktivni član konfederacije sa svim pravima i obavezama. Organizacije,

ali samo u slučaju da njihova djelatnost bude različita, tako da su sve djelatnosti privatne bezbjednosti u svim svojim oblicima zastupljene.<sup>12</sup> Svako tijelo koje traži da postane član CoESS mora pružiti dokaz svoje reprezentativnosti.<sup>13</sup> Zahtjev se podnosi pismeno uz dokaz o reprezentativnosti, s tim da se od kandidata mogu tražiti i dodatne informacije. Članstvo prestaje na jedan od sljedećih načina: davanjem pismene i obrazložene ostavke, ukoliko se ne plati članarina ili neka druga finansijska obaveza kao člana, isključenjem od strane Upravnog odbora<sup>14</sup> i Skupštine, te članstvom u bilo kojoj drugoj međunarodnoj organizaciji sa sličnim ciljevima<sup>15</sup>. Što se tiče vrste članova, oni mogu biti: aktivni članovi, pridruženi članovi, dopisni članovi i sponzori (CoESS, 2010).

**CoESS** predstavlja 21 državu članicu Evropske unije, a ukupno 28 država iz Evrope, što znači oko 50.000 privatnih bezbjednosnih kompanija, koje zapošljavaju ukupno oko 1,7 miliona radnika u privatnom sektoru bezbjednosti. Evropska industrija privatne bezbjednosti generiše godišnji promet od oko 23 milijardi evra (De Clerck, 2010: 5).

## Standardi i inicijative u privatnoj bezbjednosti

Od početka svoga rada **CoESS** je u saradnji sa UNI Evropom i drugim organizacijama usvojio veoma impresivnu listu dokumenata o djelatnostima i funkcionisanju privatnog sektora bezbjednosti u Evropi. Takođe, veliki je broj naučnih i stručnih studija o privatnom sektoru bezbjednosti, izrađenih od strane eksperata iz ove organizacije. Bez namjere da komentarišemo svaki od ovih dokumenata posebno, ovdje ćemo nabrojati samo neke od najvažnijih. Prema tome, sljedeći dokumenti su usvojeni a odnose se na pravne standarde u privatnom sektoru bezbjednosti:

- Stručno obrazovanje u evropskoj industriji bezbjednosti;
- Zajedničko mišljenje evropskih socijalnih partnera u privatnom sektoru bezbjednosti o regulisanju i licenciranju;
- Sporazum između CoESS i UNI-Europa o uspostavljanju Odbora za socijalni dijalog za sektor privatne bezbjednosti;
- Memorandum CoESS i UNI-Europa o dodjeli ugovora privatnim bezbjednosnim kompanijama u javnom sektoru;
- Zajednička izjava CoESS i UNI-Europa o budućem proširenju Evropske unije i uključivanju zemalja centralne i istočne Evrope;
- Zajednička izjava od strane CoESS i UNI-Europa o modernizaciji organizacije rada u privatnom sektoru bezbjednosti;
- Zajednička izjava o CoESS i UNI-Europa na evropskom usklađivanju zakonodavstva koje reguliše privatni sektor bezbjednosti;
- Kodeks ponašanja i etike za privatni sektor bezbjednosti;
- Zajednička izjava o CoESS i UNI-Europa: "Prema evropskom modelu privatne bezbjednosti";

---

kompanije i pojedinci koji ne pripadaju bilo kojoj od gore navedenih kategorija mogu se pridružiti CoESS kao dopisni članovi ili sponzori. CoESS čine najmanje tri osnivača, koji moraju biti članovi.

<sup>12</sup> Izuzetno može biti i više tijela koja predstavljaju jednu državu sa istom djelatnošću, ali samo na određeni period dok se ne ujedine u jedinstveno nacionalno tijelo.

<sup>13</sup> Podrazumijeva: reprezentativnost na nacionalnom nivou cijelog sektora privatne bezbjednosti ili određenih djelatnosti u sektoru, zatim, da budu sastavni i priznati dio nacionalnih socijalnih partnerskih struktura, s kapacitetom da pregovaraju oko kolektivnih ugovora, te da imaju odgovarajuća finansijska sredstva kako bi osigurali efikasnu participaciju u radu CoESS.

<sup>14</sup> U slučaju gubitka reprezentativnosti, likvidacijom ili izmjenom ciljeva koje član zahtijeva. Ova odluka mora biti ratifikovana u Skupštini.

<sup>15</sup> Osim u slučaju odobrenja od strane Upravnog odbora.

- UNI-Europa i CoESS zajednički stav protiv rada na crno u privatnom sektoru bezbjednosti;
- Studija o prijedlogu Evropske komisije za Direktivu o uslugama na unutrašnjem tržištu
- Zajednička izjava o UNI-Europa, EFFAT, ETUF-TCL i CoESS, FERCO, EFCI i EURATEX "Prema odgovornoj dodjeli ugovora";
- Zajednička izjava CoESS i UNI-Europa o stresu na radnom mjestu i druge.

Trenutni stavovi vodećih privatnih kompanija koje pružaju usluge bezbjednosti govore u prilog tome da ne postoji mogućnost da se u skorijoj budućnosti usvoji nekakva međunarodna konvencija koja bi regulisala rad ovih kompanija, tako da jedino preostaje da domaća zakonodavstva popune ovaj nedostatak (Taulbee, 2002: 17). Ono što ohrabruje jeste inicijativa Vlade Švajcarske i Međunarodnog komiteta Crvenog krsta, pokrenuta 2006. godine a završena 2008. godine, u saradnji sa vladinim ekspertima iz brojnih zemalja<sup>16</sup>, te predstavnicima civilnog društva, privatnih vojnih i bezbjednosnih kompanija, a koja je rezultirala usvajanjem dokumenta u Montroju o međunarodno-pravnim obavezama i dobroj praksi za države koje su povezane s operacijama privatnih vojnih i privatnih bezbjednosnih kompanija.<sup>17</sup> Svrha dokumenta jeste da promoviše poštovanje međunarodnog humanitarnog prava<sup>18</sup> (koje se zasniva na ženevskim konvencijama i dodatnim protokolima) i ljudskih prava<sup>19</sup>, od strane država i privatnih vojnih i bezbjednosnih kompanija. Međutim, ovaj dokument i odredbe u njemu ne stvaraju pravne obaveze, već samo podsjećaju na brojne međunarodne humanitarne sporazume, sporazume o ljudskim pravima i na međunarodno pravo, koje je potrebno poštovati.<sup>20</sup>

Takođe, i Venecijanska komisija je privatnu bezbjednost stavila u svoj fokus. Tako, ona u svojoj studiji broj 531 iz 2009. godine, koja predstavlja nacrt izvještaja pod nazivom Privatne vojne i bezbjednosne kompanije i erozija državnog monopola nad upotrebom sile analizira regulisanost u sektoru privatne bezbjednosti, te promoviše među-

16 U ovoj inicijativi i izradi dokumenta učestvovala su sljedeće zemlje: Avganistan, Angola, Australija, Austrija, Kanada, Kina, Francuska, Njemačka, Irak, Poljska, Sijera Leone, Južna Afrika, Švedska, Švajcarska, Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske, Ukrajina i Sjedinjene Američke Države.

17 Swiss Initiative in cooperation with the International Committee of the Red Cross: Montreux document on pertinent international legal obligations and good practices for states related to operations of private military and security companies during armed conflict, Montreux, 17 September 2008.

18 Međunarodno humanitarno pravo daje jasna pravila za borbene aktivnosti pojedinih radnika privatnih vojnih kompanija, ali samo u slučajevima međunarodnog ili građanskog konflikta. Kao i državni vojnici, zaposleni u privatnim vojnim kompanijama uživaju status ratnog zarobljenika ukoliko potpadnu pod definiciju civilnih pratilaca oružanih snaga. Međutim, ako potpadnu pod definiciju civilnih učesnika u konfliktu ili plaćenika, može im se suditi u protivničkoj državi jer ne uživaju zaštitu kao obični civili. Više o obavezama vezanim za međunarodno humanitarno pravo, vidi u: Perrin, B. (2006). Promoting compliance of private security and military companies with international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 863, (pp. 613–636).

19 Međunarodni ugovori o ljudskim pravima omogućavaju postojanje individualnih peticija i sistema izvještavanja na koje se države mogu pozvati kada preduzimaju mjere u cilju zaštite ljudskih prava svojih građana od domaćih ili stranih privatnih kompanija. Vidi šire, u: Kontos, A.P. (2004). "Private" security guards: Privatized force and State responsibility under international human rights law. *Non-State Actors & International Law*, Vol. 4, Issue 3, (pp. 199–238).

20 Dokument je podijeljen u dva dijela. Prvi dio govori o međunarodno-pravnim obavezama vezanim za privatne vojne i bezbjednosne kompanije, a u njemu se obrađuju: obaveze država koje unajmljuju privatne kompanije; obaveze država na čijoj teritoriji djeluju privatne vojne i bezbjednosne kompanije; obaveze država na čijoj teritoriji su registrovane te kompanije, te obaveze ostalih država. Ukratko, ovaj dio govori o potrebi navedenih subjekata da, u skladu s svojim mogućnostima, osiguraju poštovanje međunarodnog prava, međunarodnog humanitarnog prava, ženevskih konvencija i dodatnih protokola, te međunarodnog prava koje se odnosi na ljudska prava. U ovom dijelu se, takođe, obrađuju pravne obaveze privatnih vojnih i bezbjednosnih kompanija i njihovog osoblja, gdje se naglašava njihova dužnost da ispune obaveze predviđene međunarodnim humanitarnim pravom ili ljudskim pravima, kao i nacionalnim pravima kao što su krivično, poresko, imigracijsko, radno pravo, kao i specifična regulativa iz oblasti privatnih vojnih i bezbjednosnih usluga. Drugi dio govori o dobroj praksi za ove države, a između ostalog tu se obrađuju: djelatnosti koje mogu obavljati ove kompanije; procedure za izbor i unajmljivanje privatnih vojnih i bezbjednosnih kompanija; kriterijumi za izbor; uslovi za izbor privatnih kompanija; kontrola i nadzor. Vidi šire u: Swiss Initiative in cooperation with the International Committee of the Red Cross: Montreux document on pertinent international legal obligations and good practices for states related to operations of private military and security companies during armed conflict, Montreux, 17 September 2008, p. 5–24.

narodnu regulaciju i samoregulaciju za ove kompanije (Kržalić, 2009: 95). Na kraju ove studije, kao preporuke, naglašeno je: prvo, da zemlje prihvate, odnosno usvoje dokument iz Montroja; drugo, da države revidiraju svoje nacionalne zakone koji se odnose na registraciju/licenciranje privatnih vojnih i bezbjednosnih kompanija s ciljem da uvide u kolikoj mjeri oni pružaju odgovarajući stepen regulisanja njihovog djelovanja van teritorija države iz koje potiču, tj. aktivnosti ovih kompanija; treće, da države revidiraju svoje krivično zakonodavstvo, da bi utvrdile da li postoji nadležnost nad krivičnim djelima koja počine pripadnici ovih kompanija, makar tamo gdje su ova lica državljani države koja je u pitanju; i četvrto je da države započnu proces razmatranja svog sistema građanskog prava da bi odredile da li su moguća potraživanja za naknadu štete prouzročene u drugoj državi usljed određenih nepravilnosti pri radu ovih kompanija, a možda čak i njihovih stranih filijala, a ako ne, da razmotre donošenje odgovarajućeg zakonodavstva o tom pitanju.<sup>21</sup>

## Zaključna razmatranja

Poslije gotovo četiri stotine godina država i njene institucije nisu više jedini subjekti koji se staraju o bezbjednosti svojih građana. Vestfalski sistem nacionalnih država danas je zamijenjen znatno kompleksnijom stvarnošću, a u sistemu bezbjednosti pojavio se jedan novi sektor, privatn po svom karakteru, koji je uspostavljen i djeluje na tržišnoj osnovi. Prepuštanje tradicionalnih poslova i ovlašćenja, koja su vijekovima bila monopol državnih sila, predstavlja istovremeno i mjeru demokracičnosti jednog društva.

Djelatnosti subjekata privatnog sektora bezbjednosti treba razumjeti kao povećanje kvaliteta bezbjednosti uopšte i ne bi trebalo da bude na štetu države. Međutim, postoji opasnost da privatna bezbjednost dovede do deformacije i otuđenja sistema bezbjednosti. U tom smislu, uspostavljanje pravne i demokratske kontrole u ovom sektoru je neophodno (Spaseski, 2009: 306). Takođe, druge zabrinutosti koje se javljaju u vezi sa privatizacijom bezbjednosti su problemi sa odgovornošću i transparentnošću u radu, zatim zloupotreba ovlašćenja, narušavanje ljudskih prava i sloboda, kršenja zakona, trgovina oružjem, te mogućnosti destabilizacije zemlje (Fabien and Dearden, 2006: 13–16). Privatni sektor bezbjednosti može pogoršati postojeće socijalne napetosti ukoliko bezbjednost postane roba koju samo bogati mogu sebi priuštiti, isključujući na taj način većinu stanovništva iz svojih usluga.

Privatizacija bezbjednosti sa svim njenim ulogama neće nestati. Efektivni odgovori na složene izazove bezbjednosti mogu biti postignuti samo ako postoji adekvatna koordinacija unutar i između niza aktera na svim nivoima. Zbog toga je neophodno da se bolje razumiju ovi akteri i njihov uticaj, odnosno postoji jasna potreba za povećanjem dijaloga između zainteresovanih strana oko privatnog sektora bezbjednosti – vlada, međunarodnih organizacija, industrije privatne bezbjednosti i civilnog društva. Cilj tog dijaloga je da postigne zajednički stav o tome kako poboljšati efikasnost i riješiti brojne zabrinutosti koje ovaj sektor može da uzrokuje (Bryden, 2006: 18).

Takođe, savremeni trendovi u oblasti bezbjednosti uopšte podržavaju i mogućnost ostvarivanja međunarodne saradnje kroz javno-privatno partnerstvo na polju suzbijanja prekograničnog kriminaliteta koji svoje ishodište ima u državama jugoistočne Evrope. Kao primjeri uspješne međunarodne saradnje između ova dva sektora mogu se navesti saradnja između Ministarstva unutaršnjih poslova Republike Srpske i korporacije „Procter & Gamble“, iz grada Sinsinatija u Ohaju, SAD, realizovana krajem 2006.

21 Vidi šire: European commission for democracy through law - Venice commission (2009). Draft report on private military and security firms and erosion of the state monopoly on the use of force. Study no. 531 / 2009, Strasbourg.



godine, kao i saradnja sa korporacijom „GROTTO S.P.A“ iz grada Vincence u Italiji, realizovana u prvoj polovini 2008. godine i dr. (Ivetić, 2009: 91–92).<sup>22</sup> j

Postojanje i aktivno djelovanje organizacija za saradnju u privatnom sektoru bezbjednosti, poput CoESS, vodi ka standardizovanju njihovih poslova, te povećanju kvaliteta i efikasnosti u njihovom radu. S obzirom na mogućnosti koje je CoESS svojim statutom predvidio, a to je, da podsjetimo, da jedna država izuzetno može biti predstavljena sa dvije ili više organizacija u CoESS, a imajući u vidu Dejtonsku strukturu Bosne i Hercegovine sa svim njenim složenostima, mišljenja smo da bi privatne bezbjednosne kompanije iz Republike Srpske trebale oformiti jedno udruženje, u skladu sa gore navednim pravilima, i pristupiti CoESS.

Dakle, odgovarajućim izmjenama postojeće zakonske regulative u Republici Srpskoj bi trebalo omogućiti uspostavljanje zajedničkog udruženja, što sada nije predviđeno u zakonu, a čiji bi osnovni cilj bio predstavljanje i zastupanje privatnih bezbjednosnih kompanija iz Republike Srpske u Evropi. Ovo bi svakako doprinijelo i bržem usklađivanju propisa u ovoj oblasti sa odgovarajućim propisima Evropske unije, te uspostavljanju standarda i podizanju kvaliteta kod nas, a naravno sve sa ciljem bolje i efikasnije zaštite lica i njihove imovine, a samim tim i prevencije kriminaliteta, najšire gledano.

## Literatura

1. Abrahamsen, R. and Williams, M.C. (2005). The Globalization of Private Security. In Browning, C. (Ed.), *The Globalization of Security* (pp. 5-7). London: The Royal Institute of International Affairs.
2. Avant, D. (2004). The Privatization of Security and Change in the Control of Force. *International Studies Perspectives*, Vol. 5, Issue 2, (pp. 153-157).
3. Bailes, A. (2007). The Private Sector and the Monopoly of Force. In A. Bailes, U. Schneckener and H. Wulf (Eds.), *Revisiting the State Monopoly on the Legitimate Use of Force* (pp. 1-9). POLICY PAPER – №24. Geneva: DCAF.
4. Born, H., Caparini, M. and Cole, E. (2007). *Regulating Private Security in Europe: Status and Prospects*. Policy paper, No. 20. Geneva: DCAF.
5. Bryden, A. (2006). Approaching the Privatisation of Security from a Security Governance Perspective. In A. Bryden and M. Caparini (Eds.), *Private Actors and Security Governance* (pp. 3-19). Geneva: LIT & DCAF.
6. Caparini, M. (2006). Applying a Security Governance Perspective to the Privatisation of Security. In A. Bryden and M. Caparini (Eds.), *Private Actors and Security Governance* (pp. 263-282). Geneva: LIT & DCAF.
7. Confederation of European Security Services, (2010). *Articles of association*. Vemel: Adopted by the Extraordinary general assembly.
8. Daničić, M. (2005). *Obezbeđenje lica i imovine preduzeća u Republici Srpskoj*. Banja Luka: Visoka škola unutrašnjih poslova.
9. Daničić, M. i Stajić, LJ. (2008). *Privatna bezbjednost*. Banja Luka: Visoka škola unutrašnjih poslova.

<sup>22</sup> Naime, predstavnici korporacije „Procter & Gamble“ su u cilju zaštite svog brenda dostavili MUP RS izvještaj o istrazi u vezi s krivotvorenjem Tide deterdženta i dokaze o postojanju ilegalne fabrike na teritoriji RS. Zahvaljujući uspješno ostvarenoj saradnji sa ovom korporacijom MUP RS je nadležnom tužilaštvu podnio izvještaj o otkrivanju krivičnog djela i izvršioca krivičnog djela protiv dva lica, koja su pravosnažno osuđena, a o čemu je navedena korporacija obaviještena. Vidi šire, u: Ivetić, M. (2009). Uticaj SECI centra u Bukureštu na suzbijanje prekograničnog kriminaliteta u jugoistočnoj Evropi – slučaj BiH. Magistarska teza. Banja Luka: Univerzitet Sinergija. Fakultet za bezbjednost i zaštitu.



10. De Clerck, H. (2010). *Critical Infrastructure Security and Protection: The Public-Private Opportunity*. Wemmel: Confederation of European Security Services – CoESS.
11. European commission for democracy through law - Venice commission (2009). *Draft report on private military and security firms and erosion of the state monopoly on the use of force*. Study no. 531 / 2009, Strasbourg.
12. Fabien, M. and Dearden, N. (2006). *Corporate Mercenaries: The threat of private military and security companies*. London: War on Want.
13. Ivetić, M. (2009). *Uticaj SECI centra u Bukureštu na suzbijanje prekograničnog kriminaliteta u jugoistočnoj Evropi – slučaj BiH*. Magistrarska teza. Banja Luka: Univerzitet Sinergija. Fakultet za bezbjednost i zaštitu.
14. Kesić, Z. (2009). *Privatni sektor u kontroli kriminaliteta*. Beograd: Dosije studio.
15. Kontos, A.P. (2004). "Private" security guards: Privatized force and State responsibility under international human rights law. *Non-State Actors & International Law*, Vol. 4, Issue 3, (pp. 199-238).
16. Kržalić, A. (2009). *Stanje privatne sigurnosti u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije.
17. Ostojić, M. (2008). *Naučni problem teorijske definicije bezbednosti kao osnove za definisanje privatne bezbednosti. U: Privatna bezbednost – stanje i perspektive*. Zbornik radova. Novi Sad: Fakultet za pravne i poslovne studije.
18. Pavlović, G. (2011). *Pravo privatne bezbjednosti – uporedna studija*. Banja Luka: Defendologija centar.
19. Perrin, B. (2006). Promoting compliance of private security and military companies with international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 863, (pp. 613-636).
20. Richards, A. and Smith, H. (2007). *Addressing the role of private security companies within security sector reform programmes*. London: SAFERWORLD.
21. Rosemann, N. (2008). **Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies**. Occasional Paper, No.15, Geneva: DCAF.
22. Rothschild, E. (1995). What is Security?. *Daedalus*, Vol. 124, No. 3, (pp. 53-98).
23. Schreier, F. and Caparini M. (2005). *Privatising Security: Law, Practice And Governance Of Private Military And Security Companies*. Occasional Paper, No.6, Geneva: DCAF.
24. Spaseski, J. (2009). Private Security as an Integral Part of the Single Security System, *VARSTVOSLOVJE*, year 11, no. 2 (pp. 305-315).
25. Swiss Initiative in cooperation with the International Committee of the Red Cross: *Montreux document on pertinent international legal obligations and good practices for states related to operations of private military and security companies during armed conflict*, Montreux, 17 September 2008.
26. Taulbee, J.L. (2002). *The Privatization of Security: Modern Conflict, Globalization and Weak States*. *Civil Wars*, Vol. 5, Issue 2, (pp. 1-24).
27. Veber, M. (1976). *Privreda i društvo - II knjiga*. Beograd: Prosveta.
28. Wulf, H. (2006). *Reconstructing the Public Monopoly of Legitimate Force*. In A. Bryden and M. Caparini (Eds.), *Private Actors and Security Governance* (pp. 87-106). Geneva: LIT & DCAF.

---

## THE IMPORTANCE OF THE CONFEDERATION OF EUROPEAN SECURITY SERVICES – COESS IN COORDINATING LEGAL STANDARDS IN PRIVATE SECURITY SECTOR, AS ONE OF THE INSTRUMENTS IN CONFRONTING CRIME

**Abstract:** The paper presents an analysis of the importance of the Confederation of European Security Services – CoESS in coordinating legal standards in private security sector, as one of the instruments in confronting crime. After the introduction to historical development and the term of private security sector, the authors discuss the structure and activities of the CoESS. In addition to many standards, which are extremely important for legal and effective functioning of the private security sector in Europe and which were adopted by the CoESS in coordination with other organizations, the paper points to the initiatives at the international level whose aim is the adoption of specific international legal standards in private security. The conclusion focuses on the role, i.e. the basis function of the CoESS, which implies protection of interests of its members inside Europe through coordination of regulations in the private security field. This is also a presupposition for cooperation with the public security sector, of course with the purpose of better and more efficient protection of persons and their property and crime prevention in the broadest sense. This, along with many other unanswered questions related to the private security sector, points to the importance, primarily, studying and standardization of affairs in this field.

**Keywords:** private security, legal standards, CoESS, crime prevention.



# KONVENCIJA O POLICIJSKOJ SARADNJI U JUGOISTOČNOJ EVROPI

*dr Dalibor Kekić*

*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

*doc. dr Obrad Stevanović*

*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

*doc. dr Steva Jaćimovski*

*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

**Apstrakt:** Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi (Police Cooperation Convention for SEE – PCC SEE) je potpisana 2006. godine u Beču, dok je Austrija predsedavala EU. Konvencija predstavlja najvažniji dokument o pravosudnoj i policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi. Konvenciju su potpisale Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Makedonija, Moldavija, Rumunija i Srbija. Kako bi Konvencija postala operativna, države-potpisnice moraju da sklope međusobne bilateralne sporazume, a zatim da standardizuju sisteme komunikacije i zaštitu osobnih podataka. Konvencijom je propisano od unapređenja saradnje organa za sprovođenje zakona kroz sprečavanja nelegalnog širenja informacija o istragama, do komunikacije pre, tokom i nakon konkretnih policijskih akcija. Sekretarijat Konvencije se od 2008. godine nalazi u Ljubljani, zadužen za nadgledanje implementacije Konvencije. U okviru sekretarijata se pripremaju sporazumi, pružaju smernice i uređuju svi bilateralni i multilateralni sporazumi, zaključeni u okviru Konvencije. Konvenciju finansira Austrija, Slovenija, Lihtenštajn, Švajcarska i DCAF.

**Ključne reči:** organizovani kriminal, Konvencija, policijska saradnja.

## Uvod

Sa istorijske tačke gledišta, prvi oblici organizovanog kriminala datiraju još koncem XIX stoleća u Evropi. U Italiji su uočeni obrisi „konstantnog uspostavljanja veza između pojedinaca i privrednika u različite kriminalne manufakture, obuhvatajući prodaju i raspodelu kocke, droge, iznude, reketiranja i lihvarstvo.”<sup>1</sup> U Americi, pojava organizovanog kriminala uvrežena je sa pojavom prohibicije, premda, pojedini pisani izvori pripisuju tu pojavi 30-40 godina ranije, u vreme indikacije kocke i prostitucije.

Želja za međunarodnom saradnjom u domenu policijskih poslova, potiče upravo, pojavom organizovanog kriminala. Npr. Međunarodni kongres o zatvorima je održan u nekoliko navrata: u Fankfurtu 1846. i 1857. godine, a u Briselu 1847. godine. Ovi skupovi su bili organizovani kao međunarodni paneli, bez prisustva zvaničnika – predstavnika vlasti. Učešće predstavnika vlada država, prvi put je na ovakvim sastancima upriličeno na kongersu u Stokholmu 1878. godine. Važno je još pomenuti da je u Rimu 1898. godine održana Međunarodna antianarhistička konferencija, koja je za cilj imala ugošćivanje međunarodnih anarhističkih pokreta.

Razvoj međunarodnog kriminala, primorao je države da razmatraju i pitanja stvaranja i obuhvata poslova profesionalnih policijskih službenika, zaduženih za međunarodnu saradnju u suzbijanju organizovnog kriminala. Do početka devedesetih godina

<sup>1</sup> Poznati nazivi za njih su „The Mafia” i „The Family”. O ovim organizacijama videti: Elanine Cassel, Douglas A. Bernstein, *Criminal Behavior, Allyn and Becon*, Boston, 2001, p. 269.

prošlog veka, gotovo sve policijske službe stremile su ka sveobuhvatnoj međunarodnoj saradnji, tj. da se saradnja sa drugom državom dešava preko jednog zajedničkog centra – multilateralno, ili preko jednog centra u drugoj državi – bilateralno.

Prvi talas uspostavljanja regionalnih aranžmana u oblasti bezbednosti, posebno u domenu policijskih poslova, započinje tokom ratova devedesetih godina prethodnog veka stvaranjem Pakta za stabilnost Jugoistočne Evrope (od prve polovine 2008. godine nasledio ga je Regionalni savet za saradnju). U okviru ove regionalne organizacije, posebno se istražuje pitanje unutrašnjih poslova i pravde. Nakon ovog, počinje se sa širenjem ideje o neophodnosti saradnje između država Balkana u delokrugu policijskih poslova. Kada se pristupilo realizaciji ove zamisli, tj. kada je ona postala koncept, mnoge regionalne inicijative i organizacije bavile su se pitanjem međunarodne policijske saradnje. Tako, regionalne inicijative i organizacije u oblasti unutrašnjih poslova i pravde u Jugoistočnoj Evropi su: Regionalna antikorupcijska inicijativa (RAI – Regional Anti-Corruption Initiative);<sup>2</sup> Asocijacija šefova policije Jugoistočne Evrope (Southeast Police Chiefs Association – SEPCA);<sup>3</sup> Mreža policijskih službenica (Women Police Officer Network – WPON) u Jugoistočnoj Evropi; Inicijativa za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (Southeast European Cooperative Initiative); Regionalna inicijativa za migracije, azil i izbeglice (Migration, Asylum, Refugees Initiative – MARRI); Koordinacioni centar za saradnju graničnih policija; Policijski forum; Savetodavna grupa javnih tužilaca (Southeast European Prosecutors Advisory Group – SEEPAG);<sup>4</sup> itd.

Pojava mnogih regionalnih aranžmana, ubrzo je uspostavila potrebu za „krovnim aranžmanom”, koji bi obuhvatio sve ove inicijative i organizacije, čiji bi osnovni cilj bio jasno obavezivanje i konkretno međunarodno-pravno regulisanje odnosa članica u oblasti suzbijanja kriminala. Odatle, u vreme austrijskog predsedavanja Evropskom unijom, potpisana je Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi (Police Cooperation Convention for SEE – PCC SEE) u Beču. Konvencija je javnosti predstavljena kao najvažniji dokument o pravosudnoj i policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi.

## Nastanak, aktivnosti i organi upravljanja

Konvenciju o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi potpisale su 5. maja 2006. godine u Beču ministri unutrašnjih poslova Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Makedonije, Moldavije, Rumunije i Srbije. Tako je formalno verifikovana želja ugovornih strana da se stupanjem u partnerstvo, dostigne, održi i unapredi policijska saradnja, a time ostvari zajednički bezbednosni interesi. Ovde je prevashodno reč o potrebi za efikasnijim suprotstavljanjem međunarodnom (regionalnom) kriminalu i poroznosti državnih granica na izazove, rizike i pretnje po javni red i bezbednost u sferama prevencije, otkrivanja počinilaca i policijskih istraga krivičnih dela.<sup>5</sup>

Konvencijom su obuhvaćene savremene forme saradnje između ugovornih strana poput: zajedničke analize potencijalnih rizika i pretnji, razmena oficira za vezu, pro-

2 Pravni sledbenik Antikorupcijske inicijative Pakta za stabilnost u Jugoistočnoj Evropi (Stability Pact Anti-Corruption Initiative – SPAI).

3 Opširnije: Dalibor Kekić, Dane Subošić, Dragan Đukanović, „Southeast Europe Police Chiefs Association”, u: Milan Milošević, Ostoja Krstić, Saša Mijalković, Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika kriminaliteta – IV, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2009, 105-14.

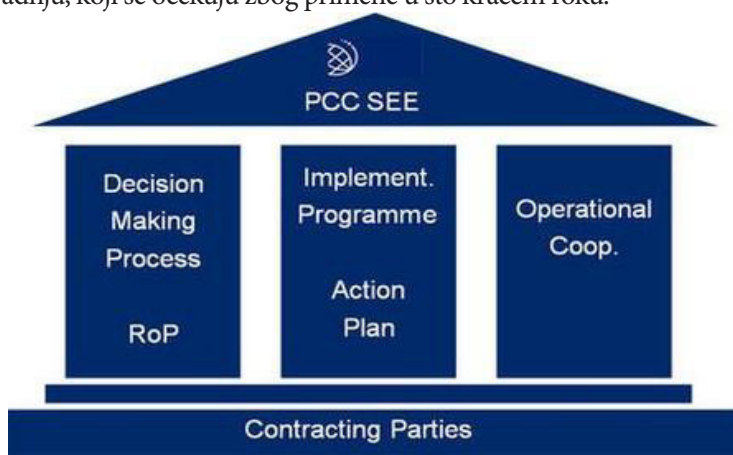
4 Opširnije: Dane Subošić, Dalibor Kekić, „Savetodavna grupa javnih tužilaca u Jugoistočnoj Evropi”, u: Momčilo Talijan, Dragomir Jovičić, Milan Daničić (ur.), Bezbjednost i zaštita u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini – stanje i perspektive, Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banja Luka, 2008, str. 321-35.

5 Milan Milošević, „Primena specijalnih metoda u suzbijanju organizovanog kriminala – iskustvo i saradnja na Zapadnom Balkanu”, u: Dragan Đukanović, Sandro Knezović (ur.), Srbija i regionalna saradnja, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 248-58.

grami zaštite svedoka, nadzor prelaska državne granice, „kontrolisane isporuke”, visok stepen tajnosti istraga težih oblika zločina i sprečavanja krivičnih dela, prenos i provera DNK profila i drugih vrsta identifikacionih materijala, tehnička podrška za olakšavanje prekogranične saradnje, operacije pretrage graničnih zona (pojasa), mešovite analitičke radne grupe, zajednički istražni timovi, mešovite patrole duž državne granice i saradnja u stvaranju zajedničkih graničnih centara. Sve ovo podseća na Ugovor iz Šengena, jer su svi ovi oblici saradnje, sastavni deo sistema Šengen, te je i cilj da se potpuno sprovođenje Konvencije upotrebi kao pomoć onim zemljama-potpisnicama koje nisu članice Evropske unije u ubrzavanju eventualnog pristupanja, s posebnim osvrtnom na dijapazon policijskih poslova.

Glavne aktivnosti za punu implementaciju Konvencije su zasnovane na tri stuba:

1. proces donošenja odluka član 33. Konvencije predviđa da Komitet ministara odlučuje o implementaciji, tumačenju i primeni Konvencije. Otuda, neophodno je da se uspostavi efikasan, temeljan i jasan proces donošenja odluka Komiteta ministara, po uzoru na praksu Evropske unije; organi odlučivanja su:
  - *Stručna radna grupa* (Expert Working Group-EWG), čija je uloga da posmatra primenu i sprovođenje Konvencije i da daje preporuke Komitetu ministara. Pet sastanka su održana do danas, prvi je bio 6. marta 2009. godine u Beogradu, drugi 29-30. juna 2009. godine u Ljubljani, treći 19. maja 2010. godine u Sofiji, četvrti 16. septembra 2010. godine u Skoplju i peti 23-24. februara 2011. godine u Celju;
  - *Komitet ministara*, čija je uloga da konsenzusom odlučuje o tumačenju, sprovođenje i primeni Konvencije. Prvi sastanak Komiteta održan je 17. jula 2008. godine u Beču, drugi sastanak sazvan je 17. novembra 2009. godine u Briselu, treći 21. maja 2010. godine u Sofiji, četvrti 19. oktobra 2010. godine na Brdu kod Kranja, a peti 28. februara 2011. godine u Ljubljani;
2. implementacija programa uz podršku međunarodnih partnera, ugovorne strane se pripremaju za zasnivanje operativnih sposobnosti u potpunom sprovođenju Konvencije;
3. operativna saradnja Konvencija je obezbeđena instrumentima za operativnu saradnju, koji se očekuju zbog primene u što kraćem roku.



Slika 1. Tri stuba aktivnosti na kojima se zasniva Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi (izvor: <http://www.pccseesecretariat.si>)



Međunarodna policijska saradnja zahteva odgovarajući zakonski okvir kako bi u potpunosti bila efikasna. Cilj Konvencije je da se usvoje šengenski standardi, zaključivanjem multilateralnih konvencija za poboljšanje strateške policijske saradnje u regionu. Od početka procesa implementacije Konvencije, ugovorne strane su podržane od Austrije, Slovenije, Lihtenštajna, Švajcarske i DCAF-a (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces), na primer, kroz organizovanje i finansiranje sastanaka radnih grupa, sprovođenje procene potreba i pružanja preporuka, pravnim savetima (uključujući izradu protokola i procedura sastanaka) uz pomoć sekretarijata Konvencije. Svi ovi naponi omogućavaju ugovornim stranama da uvećaju svoje operativne kapacitete za efikasnu prekograničnu saradnju.<sup>6</sup>

Sekretarijat Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi nalazi se u Ljubljani, a osnovan je odlukom Komiteta ministara na sednici održanoj 17. jula 2008. godine u Beču. Sekretarijat, koji se nalazi u prostorijama DCAF iz Ljubljane, počeo je s radom 1. septembra 2008. godine. Rad sekretarijata poveren je osoblju DCAF-a iz Ljubljane i delegiranim predstavnicima iz zemalja-donatora i zemalja-potpisnica. Izdvajanje potrebnih finansijskih i ljudskih resursa je predviđeno Memorandumom o razumevanju i saradnji i podršci sekretarijatu Konvencije, koji su potpisali ministri ugovornih strana i direktor DCAF-a.<sup>7</sup> Memorandumom o razumevanju i saradnji i podršci sekretarijatu određeno je da ugovorne strane godišnje izdvajaju po 10.000 eura, u prve dve godine od potpisivanja Memoranduma, a naknadno će biti odlučeno, da li će se promeniti visina izdvajanja za sekretarijat.<sup>8</sup> Sekretarijat služi kao podrška procesu donošenja odluka selektovanjem i pripremom dokumentacije i organizovanjem sastanaka Stručne radne grupe i Komiteta ministara, kao i procesom implementacije donesenih odluka sa nizom pratećih aktivnosti, sledeći ključne preporuke razrađene u Akcionom planu.

Pod političkim vođstvom Komiteta ministara i nadzorom Stručne radne grupe, sekretarijat ima mandat koji obuhvata zadatke i odgovornosti:

- izvršava zadatke izdate od strane Komiteta ministara i Stručne radne grupe;
- koordinira, usklađuje i katalogizuje sve aktivnosti vezane za Konvenciju, uključujući zakonodavnu agendu ugovornih strana i razmenu dobrih praksi u pogledu implementacije odredbi Konvencije u državama-potpisnicama;
- arhiviranje svih bilateralnih i multilateralnih sporazuma zaključenih u okviru Konvencije;
- priprema sastanaka organa Konvencije (Komitet ministara, Stručna radna grupa) i koordinacija aktivnosti svih radnih grupa;
- kontaktiranje i koordinacija učešća ugovornih strana i međunarodnih partnera u implementaciji Konvencije;
- olakšavanje saradnje između zemalja-potpisnica i međunarodnih partnera u cilju obezbeđenja pružanja bilateralne i multilateralne pomoći relevantnih za sprovođenje Konvencije;
- obnavlja spisak stručnjaka sa znanjem i iskustvom u oblastima značajnim za saradnju i istodobno relevantnim za Konvenciju;
- izveštava o svojim funkcijama i aktivnostima u okviru Konvencije neposredno Komitetu ministara na ministarskim sastancima, ili indirektno preko Stručne radne grupe;

6 Duško Lopandić, Jasminka Kronja, Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu, Evropski pokret u Srbiji, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2010, str. 207.

7 Sekretariat, Internet, 02/05/11, <http://www.pccseesekretariat.si/index.php?item=9&page=static>.

8 Memorandum of Understanding on cooperation and support regarding the Secretariat of the Police Cooperation Convention for Southeast Europe, CoM 04/10, Expert Working Group, Sofia, 12 May 2010.

- ugovorne strane, „Zajednicu Konvencije” i javnost informiše o dešavanjima u vezi sa Konvencijom; i
- obavlja druge funkcije.

Prihvatanjem primene pojedinih policijskih mera, države se dragovoljno odriču dela svog tradicionalno razumevanog suvereniteta i bezbednosti države,<sup>9</sup> uz istodobno obavezivanje zemalja koje saraduju da uvažavaju državne i vrednosti njenih građana, kao i interese zemalja na čijoj teritoriji se odvija određena operacija ili aktivnost. Ovakva rešenja se kvalifikuju kao unapređenje bezbednosti pojedinaca, nacionalne, međunarodne (regionalne) i globalne bezbednosti. Na osnovu navedenog, dolazi se do zaključka da ona imaju kroki modela saradnje i horizonatne integracije: modela saradnje policija država na makro, mezo i mikro nivou, najpe kroz tzv. kvalifikovani decentralizovani model.<sup>10</sup> Konvencija je pružila pravni osnov za preduzimanje mera koje se odnose na delovanje policija država na teritorijama drugih zemalja (sprovođenje mera hitne potrage, kontrolisane isporuke, i dr.) i preventivnih kriminalističko-operativnih mera (razmena informacija na osnovu i bez zahteva, zajednička analiza bezbednosnih pretnji, redovna razmena obaveštajnih podataka kako bi se sprečilo ilegalno prelaznje državnih granica i krijumčarili ljudi, sprovođenje tajnih istražnih radnji metodom prikrivenog islednika, razmena iskustava o prevenciji kriminala). Organima zaduženim za sprovođenje zakona država-članica, koji imaju nadležnost zaštite svedoka, omogućeno je da neposredno saraduju u sklopu programa zaštite svedoka. Saradnja uključuje razmenu informacija, logističku podršku i preuzimanje osoba koje treba zaštititi. Operacije se preduzimaju u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom zemlje-domačina (zemlji kojoj je upućen zahtev), uz uvažavanje sporazuma o međusobnim pravima i obavezama za svaki slučaj ponaosob. Uslov je da se svedok prvo uključi u program zaštite svedoka zemlje koja odašilje zahtev. U slučaju da su razlozi valjani i kada je država propisno obavestila zemlju-primaoca zahteva, može obustaviti zaštitu. Tada, država koja je uputila zahtev preuzima šticećenika natrag.

## Najvažniji dokumenti i sastanci komiteta ministara

Nedavne promene u percepciji i razumevanju bezbednosti uticale su na razvoj efikasnijeg sistema bezbednosti granica i sveobuhvatne međunarodne policijske saradnje, kao sve važnijeg elementa ostvarenje koncepta saradnje u bezbednosti. U mnogim slučajevima, unapređenje kontrole državnih granica zahteva opsežne pravne, organizacione i strukturne promene unutar države. Da bi se međunarodna policijska saradnja realizovala, potreban je lanac međunarodnih sporazuma, s jedne strane, i nacionalno proširenje i sprovođenje administrativnog okvira, s druge strane, kako bi se valjano primenili ovi sporazumi.

Najvažniji dokument ove systemske policijske saradnje među državama je Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi, koji se sastoji od Uvoda i 42 člana. Ugovorne strane su se potpisivanjem ove Konvencije obavezale da saraduju u borbi protiv pretnji po javnu bezbednost i/ili mir i u prevenciji, otkrivanju i policijskoj istrazi krivičnih dela. Ovo se mora činiti u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, jedino ako nije drukčije regulisano Konvencijom. Pored već navedenih radnji i aktivnosti koje su regulisane ovom Konvencijom, važno je pomenuti da pravni status operativnih

<sup>9</sup> O savremenim poimanjima pojma suverenitet videti u: Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti*, Institut za političke studije, Beograd, 2001.

<sup>10</sup> Saša Mijalković, Goran Bošković, „Bezbednost u zemljama jugoistočne Evrope – novi dometi policijske saradnje”, *Kriminalističke teme*, god. VI, br. 1-2, Sarajevo, 2008, str. 155-71.

službenih lica koja rade na teritoriji druge ugovorne strane, u pogledu protivpravnih radnji koje izvrše ili su izvršena nad njima, budu tretirani kao službena lica te strane (čl. 21). Konvencija predviđa i mogućnost da ugovorne strane, na osnovu bilateralnih sporazuma, na određeni ili neodređeni period, oficira za vezu jedne ugovorne strane pri ogranima za sprovođenje zakona druge ugovorne strane, kako bi se pružila pomoć (razmena informacija, ispunjenje zahteva za uzajamnu policijsku pomoć u pitanjima gonjenja za krivična dela i obavljanje zadataka službenih organa nadležnih za kontrolu granice). Oficiri za vezu nemaju, u ovom slučaju, ovlašćenja da preduzimaju nezavisne policijske akcije, ali imaju za pružanje saveta i pomoći.<sup>11</sup> Narednim članom su regulisani slučajevi štete koje se pričinu na teritoriji države-primaoca. Kada je reč o zaštiti podataka, Konvencija se poziva na Konvenciju Saveta Evrope za zaštitu lica u vezi sa automatskom obradom podataka od 28. januara 1981. godine i Preporuke br. R(87), donesenih u periodu 15-17. septembra 1987. godine od strane Komiteta ministara Saveta Evrope, koja regulišu korišćenje ličnih podataka u policijskom sektoru (čl. 31). Troškovi koji proističu iz primene ili rada ove Konvencije, svaka ugovorna strana, u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom, podmiruje troškove koji proističu iz implementacije, osim ako to nije drugačije regulisano Konvencijom, Sporazumima o implementaciji, ili ako se organi za sprovođenje zakona nisu unapred dogovorili o raspodeli troškova (čl. 35). Konvencijom je uređeno pitanje povereništva; tako je Republika Albanija određena kao poverenik Konvencije, čiji je zadatak da pošalje overeni primerak ove Konvencije svakoj državi-potpisnici ili pristupajućoj državi (čl. 38). Poslednjim članom je utvrđeno da ugovorna strana može u bilo kom trenutku istupiti iz Konvencije, slanjem istupnog pisma povereniku, i u roku od 6 meseci zvanično se povlači potpis iz Konvencije.<sup>12</sup>

Ceo skup dokumenata, bilo da je usvojio ili odobrio Komitet ministara, olakšali su proces implementacije i regulisali zadatke i uloge ključnih organa odlučivanja, a to su:

- Akcioni plan za ključne preporuke o implementaciji Konvencije, razvijen na osnovu Zaključaka prvog sastanka Komiteta ministara;<sup>13</sup>
- Poslovnik Komiteta ministara, koji predstavlja osnovu za proces donošenja odluka;
- Poslovnik o radu u oblasti zaštite podataka, kojim su postavljeni uslovi za efikasnu razmenu informacija, uključujući razmenu ličnih podataka;
- Program rada sekretarijata Konvencije za 2010 i 2011, na osnovu Akcionog plana;
- Memorandum o razumevanju o saradnji i podršci sekretarijatu Konvencije, uključujući ulogu i zadatke sekretarijata, saradnju između ugovornih strana i sekretarijata, podršku ugovornih strana funkcionisanju sekretarijata, kao i organizacione i operativne modalitete sekretarijata;
- Komunikaciona strategija ugovornih strana, u kojem su određene vrednosti, glavni ciljevi, ciljne grupe, ključne preporuke i koncipiranje komunikacionih kanala i alata za komunikaciju.

Na svom prvom sastanku 17. jula 2008. godine u Beču, ministri su odlučili da osnuju Stručnu radnu grupu, koju bi sačinjavali predstavnici svojih država kao glavnog koordinacionog tela za sprovođenje procesa. Ministri su odlučili da osnuju sekretarijat Konvencije, sa sedištem u Ljubljani. Imajući u vidu obimnost Konvencije, donet

<sup>11</sup> Konvencijom je predviđena mogućnost da oficiri za vezu ugovorne strane koji su akreditovani u trećim zemljama zastupaju interese jedne ili više ugovornih strana, po ugledu na skandinavske države, koje ovu mogućnost obilato koriste. (opširnije o oficirima za vezu: Dalibor Kekić, Dane Subošić, „Policijska diplomatija“, Međunarodni problemi, Vol. LXI, No. 1-2/2009, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009, str. 141-62.)

<sup>12</sup> Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi.

<sup>13</sup> Action Plan Concerning the Key Recommendations for the Implementation of the Police Cooperation Convention for Southeast Europe, Expert Working Group, CoM 04/09, Brussels, 17 November 2009.

je ograničen broj ključnih preporuka za početak procesa implementacije, uključujući i izmenu nacionalnih zakonodavstava ugovornih strana, zaključivanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma o implementaciji, razvoj primene Konvencije o policijskoj saradnji, osnivanje Nacionalnih centralnih jedinice i Zajedničkih centara, kao i usaglašavanje obuka u skladu sa Konvencijom, i najposle, ispravka dva člana Konvencije.

Drugi sastanak Komiteta ministara, održan je 17. novembra 2009. godine u Briselu, kada je dodatno ojačan okvir za efikasno sprovođenje procesa usvajanjem Akcionog plana u vezi ključnih preporuka za implementaciju Konvencije, Poslovnika o radu Komiteta ministara, Program rada sekretarijata za 2010. godinu i za Komunikacionu strategiju za ugovorne strane. Ministri su odlučili da pokrenu proces uzajamnog procenjivanja ugovornih strana u oblasti zaštite podataka usvajanjem Poslovnika u oblasti zaštite podataka.<sup>14</sup> Pored toga, usvojena je odluka o rotacionom sistemu predsedavanja Konvencijom, menjajući se svakih 6 meseci, po abecednom redu naziva ugovornih strana.

Treći sastanak Komiteta ministara je sazvan pod pokroviteljstvom bugarskog predsedavanja 21. maja 2010. godine u Sofiji. Održana su dve radne sednice na kojima su ministri revidirali dostignuća u pogledu procesa implementacije Konvencije, gde je razgovarano o njihovim vizijama i potencijalnim koracima ka potpunoj operativnosti Konvencije. Diskutovano je o Konvenciji, kao modernom instrumentu za razmenu informacija i efikasnosti policijske saradnje u regionu. Memorandum o razumevanju u vezi saradnje i podrške sekretarijatu potpisali su svi ministri i direktor DCAF-a. Ponovljeno je da postoji puna posvećenost ugovornih strana efikasnom procesu implementacije odredaba Konvencije, uključujući i izdvajanje potrebnih finansijskih i ljudskih resursa. Pored toga, usvojena je Strategija o sprovođenju Konvencije o usaglašenosti obuke, a takođe promenjen je termin „standardizovane obuke” na „usaglašene obuke” kako bi se izbegli nesporazumi u vezi sa standardizacijom obuke i obrazovnih institucija. Na sastanku je pružena mogućnosti za bilateralne sastanke između ministara, podrazumevajući unapređenje bilateralne i regionalne operativne saradnje.

Četvrti sastanak Komiteta ministara, organizovan je pod pokroviteljstvom makedonskog predsedavanja i u suorganizaciji sekretarijata Konvencije, održan je 19. oktobra 2010. godine na Brdu kod Kranja. Komitet ministara visoko je ocenio „Mapu puta” za implementaciju Konvencije, kao važan i koristan strateški dokument i dogovorili su sadržaj „Mape puta”.<sup>15</sup> Predstavnici nekih od ugovornih strana da bi izrazili skepsu u vezi preambicioznosti za određene aktivnosti predviđene u dokumentu za period 2011-15. godine. Zato je Stručnoj radnoj grupi i sekretarijatu naloženo da usklade dinamiku primene Konvencije i shodno tome redefinišu „Mapu puta”. Komitet ministara potvrdio je izveštaj Stručne radne grupe i pozdravio njenu odluku o uspostavljanju tematske radne grupe za razmenu informacija u vezi sa kovanim i lažnim dokumentima u okviru Konvencije, kao i izveštaj sekretarijata i usvojeni Program rada sekretarijata za 2011. godinu. Naglašen je značaj zaštite podataka od strane Komiteta ministara i pozvane su sve ugovorne strane da se ubrza proces uzajamnog procenjivanja, u skladu sa Poslovníkom o radu u oblasti zaštite podataka (SM 03/09). Komitet ministara pozdravio je nameru Austrije i Slovenije da se pridruže Konvencije, kao i sve prateće mere.

Peti sastanak Komiteta ministara sazvan je pod pokroviteljstvom moldavskog predsedavanja i u koorganizaciji sekretarijata, održan je 28. februara 2011. godine u Ljubljani. Ministri su usvojili Odluku o klasifikaciji nivoa primene Konvencije o policijskoj saradnji (CM 02/11), gde je utvrđeno je da dokument je korisno sredstvo

<sup>14</sup> Communication Strategy for the Contracting Parties, CoM 07/09, Expert Working Group, Brussels, 17th November 2009.

<sup>15</sup> Roadmap for the Implementation of the Police Cooperation Convention for Southeast Europe, Draft 7.4.2011, Ljubljana, April 2011.

za policijsku praksu, obuku i obrazovanje. Složili su se da priručnik neće biti ograničenog sadržaja, već se se stalno proširivati i uzeće u obzir primedbe od ugovorne strane prilikom izrade nacionalnih smernica i propisa u vezi sa usaglašavanjem sa Konvencijom. Očekuje se da će priručnik biti poslat vlastima ugovornih strana kojima bi trebalo biti naloženo da koriste uputstvo-priručnik, kao glavno sredstvo prilikom obavljanja dužnosti koje pokriva Konvencija i za potrebe obuke. Pored toga, ministri su razgovarali o monitoringu liberalizacije viznog režima za zemlje Zapadnog Balkana. Sekretarijat Konvencije je pozvan od strane Evropske komisije da učestvuje u ovom procesu, zajedno sa EUROPOL-om i FRONTEx-om.<sup>16</sup> Kao zaključak, ministri su se složili da Konvencija treba da se koristi kao regionalni instrument za podršku mehanizmu monitoringa primene odredaba Konvencije. Predložene su konkretne aktivnosti u okviru Konvencije, kao što je osnivanje specijalizovanih radnih grupa koje će služiti kao platforma za strateške razmenu informacija i koordinaciju. Moldavski ministar unutrašnjih poslova i predsedavajući sastanka, obavestio je učesnike da će Moldavija poslati pismo ministru unutrašnjih poslova i spoljnih poslova Slovenije u kojem predlože da Institut DCAF u Ljubljani dobije status međunarodne organizacije.

## Programi, projekti i partneri konvencije

Stvaranjem instituta Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi dat je mandat državama Jugoistočne Evrope da samostalno i dragovoljno, u skladu sa sadržinom *acquis comunitar* i odredbama Sporazuma iz Šengena, poboljšaju saradnju svojih policija kako bi pripravno dočekale ulazak u EU i tamošnju otvorenu saradnju policija. Osim mnoštva raznih sporazuma i protokola koje prate Konvenciju, neophodno je bilo da policije međusobno razviju programe i projekte koji bi bili materijalizacija ugovorenih dokumenata.

Prvi projekat je bio stvaranje Nacionalnih centralnih jedinica (National Central Units – ILECU's project). Projektni tim je osnovan u Albaniji, vodila ga je albanska državna policija, uz učešće drugih zainteresovanih strana - Ministarstvo pravde, Ministarstvo finansija (carina, finansijska obavještajna služba) i Vrhovnog tužilaštva. Zbog ambicioznog rada projektnog tima: sačinjena je struktura projekta za kreiranje ILECU u Albaniji; osnovan je regionalni projektni tim, vođa projekta je bio nominovan; sve ostale agencije za sprovođenje zakona su imenovalе svoje predstavnike za članove radnog tima za ILECU; imenovane su zamene za svakog člana radnog tima, zbog ostvarenja doslednost toka procesa u okviru grupe; organizovani su seminari i radionice su organizovane; itd. Albanski ILECU ima u odboru predstavnike Interpola, Europol, Jedinicu za međunarodne odnose, kao i Kancelariju oficira za vezu. Specijalisti za visoke tehnologije su dodeljena ILECU za potrebe zaštite podataka i izvešće obuku za celokupno osoblje ILECU.

Kada je osnovan ILECU je: obezbedio celodnevno pružanje usluga (24 časa); posluzio kao kontakt tačka za sve agencije za provođenje zakona u Albaniji; ima svoju web adresu, broj telefona, i sl.; ILECU ima pristup najvažnijim bazama podataka; zaposednuo potpuno prevođenje kapaciteta; ima radne procedure opisane internim propisima ILECU na osnovu nacionalnog zakonodavstva Albanije; završen Nacrt Memoranduma o saradnji sa drugim zainteresovanim stranama. ILECU se vidi kao još jedan efikasan instrument koji će: unaprediti redovnu prekograničnu razmenu informacija o borbi protiv organizovanog kriminala; koordinirati međunarodnim istragama; dalje jačati međunarodnu saradnju; unaprediti tok procesa rada; ojačati kapacitete u oblasti

16 Agencija EU sa sedištem u Varšavi, nastala je kao specijalizovani i nezavisan organ čiji je zadatak da koordinira operativnom saradnjom između država članica u oblasti bezbednosti državnih granica.



istraga krivičnih dela; koordinirati između nadležnih institucija za prikupljanje informacija i podataka u cilju olakšavanja međunarodne istrage; koordinirati i ubrzati tok procesa između nadležnih organa države i međunarodnih partnera.<sup>17</sup>

Na Ministarskom forumu EU – Zapadni Balkan o pravosuđu i unutrašnjim poslovima, koji je održan 17. novembra 2006. godine u Tirani, prisutni ministri su pozdravili inicijativu Austrije da pokrene program u susret ratifikaciji, sprovođenju i primeni Konvencije. Austrija i DCAF su se složili da podrže ugovorne strane u vezi sa sprovođenjem Konvencije, u okviru priprema pratećih protokola i sporazuma, kao i povećanja operativnih sposobnosti za izvršavanje odgovarajuće regionalne prekogranične saradnje. Ova forma podrške je suština „Programa za poboljšanje prekogranične saradnje u Jugoistočnoj Evropi“. Austrijsko ministarstvo unutrašnjih poslova i DCAF su sprovodili ovaj program kao ravnopravni partneri. Program je započeo u julu 2007. godine, a završio se krajem 2009. godine. Ciljevi „Programa za poboljšanje prekogranične saradnje u Jugoistočnoj Evropi“ kroz implementaciju Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi“ su:

- praćenje procesa implementacije,
- podrška implementaciji Konvencije,
- striktna primena Konvencije u cilju doprinosa jačanju prekogranične saradnje, kao i
- poboljšanje unutrašnje bezbednosti ugovornih strana.<sup>18</sup>

Memorandumom o razumevanju između sekretarijata Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi i Asocijacije evropskih policijskih koledža (Association of European Police Colleges – AEPC), potpisan je u Lisabonu novembra 2010. godine. Memorandum podrazumeva razmenu informacija i znanja u oblasti policijske obuke i podrške aktivnostima u cilju unapređenja standarda u delokrugu policijske obuke na teritoriji celokupnog evropskog kontinenta. Saradnja između članica Asocijacije i Konvencije se događa u obliku raznolikih aktivnosti. Prvo, Asocijacija ima svog predstavnika u sklopu Tematske radne grupe za policijsko obrazovanje i obuku Konvencije o policijskoj saradnji. Drugo, predstavnici Asocijacije su učesnici konferencija, kurseva, sastanaka pod okriljem Konvencije. Treće, predstavnici Konvencije su redovni učesnici konferencija, kurseva i sastanaka koje organizuje Asocijacija i, najposle, strane su se dogovorile da organizuju zajedničke sastanke, kurseve i seminare. Saradnja između ove dve institucije se ostvaruje preko predsednika Asocijacije i načelnika sekretarijata Konvencije.<sup>19</sup>

Pismom namere između Regionalnog centra za suzbijanje prekograničnog kriminala Inicijative za saradnju u Jugoistočnoj Evropi i sekretarijata Konvencije o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi. Pismom namere utvrđene su: uzajamna saradnja u cilju razmene znanja i pitanja od zajedničkog značaja; razmene informacija i dokumenata koja su od zajedničkog interesa; oblasti saradnje kad god je neophodan razvoj aktivnosti od uzajamnog interesa; izuzeće se odnosi na pitanje kada jedna od strana zahteva, zbog vlastitih razloga koji mogu ugroziti instituciju, da ne razmeni aktivnost ili informaciju sa drugom stranom; rešavanje sporova će se obavljati konsultacijama ili nekim drugim, dogovorenim načinom, stupanja na snagu Pisma je nastalo po potpisivanju, eventualne izmene odredaba i trajanje bi bile dogovorene uzajamnim dogovorom; i, pitanje opomena i pritužbe je regulisano kroz slanje obaveštenja jedne ka drugoj strani i stupa na snagu 3 meseca nakon prijema, a nastavak procesa bi bio poveren nadležnom tužilaštvu.<sup>20</sup>

17 Implementation of the Convention in the area of establishment of the National Central Units (ILECU's project), The Republic of Albania Brussels, 17 November 2009.

18 Programme to Enhance Cross Border Police Cooperation in Southeast Europe, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Republic of Austria Federal Ministry of the Interior, 8 April 2011.

19 Memorandum of Understanding (MoU) between the Secretariat of the Police Cooperation Convention for Southeast Europe (PCC SEE) and Association of European Police Colleges (AEPC), Lisbon, 3rd November, 2010.

20 Letter of Intent between Southeast European Cooperative Initiative Regional Center for Combating Trans-border Crime and Police Cooperation Convention for Southeast Europe Secretariat, Ljubljana, 27.01.2011.



## Zaključak

Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi predstavlja pokušaj simultane saradnje u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa u Jugoistočnoj Evropi. Potpisivanjem ove Konvencije predstavnici država su sveobuhvatno pristupili pitanju zaustavljanja prekograničnog kriminala, ilegalnih migracija, krijumčarenja opojnih materija, i sl. U osnovi, Konvencija na neki način predstavlja refleksiju sporazuma iz Šengena o pitanju unutrašnjih poslova i pravosuđa (Treći stub EU), čime se države-potencijalni kandidati pripremaju za buduću ulogu u očuvanju i unapređenju tekovina zajednice evropskih zemalja.

Konvencija ima veliki značaj, kako na multilateralnom, tako i na bilateralnom planu. Naime, veoma bitan segment saradnje predstavlja i sklapanje bilateralnih sporazuma, koji su podstaknuti samom Konvencijom. Naravno, potrebno je da svi bilateralnim sporazumi budu pod okriljem Konvencije. Tako je u poslednjih godinu dana vežno npr. sklapanje sporazuma između hrvatske i srpske policije, kao i između crnogorske i srpske policije.

Širenje uticaja Konvencije ogleda se i u potpisivanju sporazuma o saradnji sa mnogobrojnim inicijativama, al i sve većom podrškom u finansiranju Konvencije. Očekuje se da Konvencija u bliskoj budućnosti značajno doprinese razvoju principa subsidijarnosti i uvođenju agende propisa i procedura EU u oblastima pravosuđa i policijskih poslova.

## Literatura

1. Action Plan Concerning the Key Recommendations for the Implementation of the Police Cooperation Convention for Southeast Europe, Expert Working Group, CoM 04/09, Brussels, 17 November 2009.
2. Communication Strategy for the Contracting Parties, CoM 07/09, Expert Working Group, Brussels, 17th November 2009.
3. Implementation of the Convention in the area of establishment of the National Central Units (ILECU's project), The Republic of Albania Brussels, 17 November 2009.
4. Letter of Intent between Southeast European Cooperative Initiative Regional Center for Combating Trans-border Crime and Police Cooperation Convention for Southeast Europe Secretariat, Ljubljana, 27.01.2011.
5. Kekić, Dalibor, Subošić, Dane, Đukanović, Dragan, „Southeast Europe Police Chiefs Association”, u: Milošević, Milan, Krstić, Ostoja, Mijalković, Saša, Sprečavanje i suzbijanje savremenih oblika kriminaliteta – IV, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2009, 105-14.
6. Kekić, Dalibor, Subošić, Dane, „Policijska diplomatija”, Međunarodni problemi, Vol. LXI, No. 1-2/2009, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2009, str. 141-62.
7. Knežević-Predić, Vesna, Ogljed o suverenosti, Institut za političke studije, Beograd, 2001.
8. Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi.
9. Lopandić, Duško, Kronja, Jasminka, Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu, Evropski pokret u Srbiji, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2010.
10. Memorandum of Understanding on cooperation and support regarding the Secretariat of the Police Cooperation Convention for Southeast Europe, CoM 04/10, Expert Working Group, Sofia, 12 May 2010.

11. Memorandum of Understanding (MoU) between the Secretariat of the Police Cooperation Convention for Southeast Europe (PCC SEE) and Association of European Police Colleges (AEPC), Lisbon, 3rd November, 2010.
12. Mijalković, Saša, Bošković, Goran, „Bezbednost u zemljama jugoistočne Evrope – novi dometi policijske saradnje”, *Kriminalističke teme*, god. VI, br. 1-2, Sarajevo, 2008, str. 155-71.
13. Milošević, Milan, „Primena specijalnih metoda u suzbijanju organizovanog kriminala – iskustvo i saradnja na Zapadnom Balkanu”, u: Đukanović, Dragan, Knezović, Sandro (ur.), *Srbija i regionalna saradnja*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2010, str. 248-58.
14. Programme to Enhance Cross Border Police Cooperation in Southeast Europe, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Republic of Austria Federal Ministry of the Interior, 8 April 2011.
15. Roadmap for the Implementation of the Police Cooperation Convention for Southeast Europe, Draft 7.4.2011, Ljubljana, April 2011.
16. Secretariat, Internet, 02/05/11, <http://www.pccseesecretariat.si/index.php?item=9&page=static>.
17. Subošić, Dane, Kekić, Dalibor, „Savetodavna grupa javnih tužilaca u Jugoistočnoj Evropi”, u: Talijan, Momčilo, Jovičić, Dragomir, Daničić, Milan (ur.), *Bezbednost i zaštita u Republici Srpskoj i Bosni i Hercegovini – stanje i perspektive*, Fakultet za bezbednost i zaštitu, Banja Luka, 2008, str. 321-35.

## POLICE COOPERATION CONVENTION FOR SEE

### Summary

Police Cooperation Convention for SEE PCC has signed at 2006th in Vienna, while Austria was on EU presidency. Convention on Police Cooperation in Europe is the attempt of simultaneous cooperation in the field of interior and justice in South East Europe. The Convention represents the most important document on judicial and police cooperation in Southeastern Europe. The convention was signed by Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Montenegro, Macedonia, Moldova, Romania and Serbia. The Convention has great importance in the multilateral and the bilateral level. In fact, a very important part of cooperation is the conclusion of bilateral agreements, which are encouraged by the Convention itself.

In order to become operative Convention, States Parties shall conclude a bilateral mutual agreements, and to standardize the systems of communication and protection of personal data. Signing this Convention, representatives of states have comprehensive access issue of stopping cross-border crime, illegal migration, smuggling of narcotic substances, etc. In essence, the Convention in some way a reflection of the Schengen agreement on the issue of interior and justice (third pillar of the EU), which states-potential candidates are preparing for a future role in improving achievement and očiva-nju community of European countries.

Of course, it is necessary that all bilateral agreements are under the auspices of the Convention. So in the past year statutory example, an agreement between Croatian and Serbian police, and between the Montenegrin and Serbian police. The Conventi-

on stipulates the improvement of cooperation between law enforcement authorities to prevent the illegal dissemination of information about investigations, the communication before, during and after the actual police action. Secretariat of the Convention is from 2008. it is located in Ljubljana, is tasked to oversee the implementation of the Convention. The Secretariat is preparing agreements, provide guidance and regulate all bilateral and multilateral agreements in the final Convention. Convention financed Austria, Slovenia, Liechtenstein, Switzerland and DCAF.

Extent of the impact of the Convention is reflected in the signing of cooperation agreements with a number of initiatives, but the growing support in the financing of the Convention. It is expected that the Convention in the near future contribute significantly to the principles of subsidiarity and the introduction of the agenda of EU regulations and procedures in the areas of justice and policing. SEE PCC in the future will be a lobby to join the EU, which will nominate prospective members for participation in the EU. In this way, every country will meet a large part of the criteria and standards in the field of internal affairs and justice.

# REFORMA PRETHODNOG KRIVIČNOG POSTUPKA I EVROPSKI STANDARDI<sup>1</sup>

*doc. dr Aleksandar Bošković  
Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

## Uvodna razmatranja

Efikasnost krivičnog postupka zavisi od mnogih objektivnih i subjektivnih faktora, ali sigurno je da na njegovu efikasnost veliki uticaj ostvaruje prethodni krivični postupak. Zbog toga se u teoriji krivičnog procesnog prava vode rasprave u odnosu na iznalaženje najadekvatnijeg i najoptimalnijeg modela prethodnog krivičnog postupka koji treba da doprinese većoj efikasnosti krivičnog postupka, a u istom cilju prisutna su i različita rešenja u krivičnom procesnom zakonodavstvu raznih zemalja. Naime, savremeno krivično procesno zakonodavstvo karakteriše postojanje dva osnovna sistema krivičnog postupka: kontinentalno – evropski i adversarijalni sistem. Zanimljivo je zapaziti da američki autori najčešće uprošćavaju ovu podelu kada govore o inkvizitorskom (*civil law*) sistemu koji je nastao i preovlađuje u Evropi, i akuzatorskom (*common law*) sistemu koji preovlađuje u Velikoj Britaniji i njenim bivšim kolonijama.<sup>2</sup> Međutim, ovakvo terminološko određenje u osnovi nije korektno jer iako kontinentalno – evropski sistem sadrži određene inkvizitorske elemente on u stvari predstavlja jedan mešoviti sistem.<sup>3</sup>

Kontinentalno – evropski, tj. tzv. inkvizitorski model teži utvrđivanju istine, od strane suda, u pogledu toga šta se zaista desilo povodom konkretne krivične stvari prilikom čega je i sam sud veoma aktivan na polju izvođenja dokaza i na osnovu toga donosi odluku. S druge strane, adversarijalni model krivični postupak posmatra kao spor između dve suprotstavljene stranke o kome sud treba da donese odluku prilikom čega je samo izvođenje dokaza u potpunosti prepušteno strankama, bez aktivne uloge suda.<sup>4</sup> Očigledno je da se radi o dve različite tradicije, ali međusobno preuzimanje rešenja između ova dva sistema je postalo toliko rasprostranjeno da više nije moguće nijedan sistem krivičnog pravosuđa u Zapadnoj Evropi okarakterisati kao potpuno akuzatorski ili kao potpuno inkvizitorski.<sup>5</sup>

U tom smislu, poslednjih dvadesetak godina mnoge zemlje Evrope u kojima je zastupljen kontinentalni tip krivičnog postupka su izvršile značajne reforme krivičnog postupka sve u cilju povećanja njegove efikasnosti. Glavna karakteristika tih reformi, pored uvođenja pojednostavljenih formi postupanja, svakako jeste i preuređenje prethodnog krivičnog postupka koja je veoma bitna s obzirom na to da je poznato da u

1 Ovaj rad je rezultat realizovanog naučnoistraživačkog projekta pod nazivom Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija. Projekat finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije (br. 179045), a realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2011–2014). Rukovodilac projekta je prof. dr Saša Mijalković.

2 Craig M. Bradley, (2007), *Overview, Criminal Procedure A Worldwide Study*, second edition, edited by Craig M. Bradley, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, str. xvii.

3 Skulić Milan, (2009), *Istraga krivičnog postupka, Branič – Časopis Advokatske komore Srbije*, 122(1), str. 75.

4 S aspekta ovlašćenja koja sud ima u krivičnom postupku, u procesnoj teoriji se pravi jasna razlika između dva koncepta, engleskog i francuskog: u pojedinim sistemima sudija nije ništa više nego arbitar u sudskoj raspravi i odgovornost za ispravnost odluke ne leži na njemu, već na poroti, što je karakteristika engleskog koncepta, dok je, s druge strane, u pojedinim sistemima sudija obavezan da rukovodi i aktivno učestvuje na glavnom pretresu, a i odgovoran je za ispravnost odluke, što je karakteristika francuskog koncepta - Denis Salas, revised by Alejandro Alvarez, (2005), *The Role of the Judge, European Criminal Procedures*, edited by Mireille Delmas-Marty and J. R. Spencer, Cambridge University Press, Cambridge, paperback edition, str. 505.

5 J. R. Spencer, (2005), *Introduction, European Criminal Procedures*, edited by Mireille Delmas-Marty and J. R. Spencer, Cambridge University Press, Cambridge, paperback edition, str. 5.

zemljama kontinentalne tradicije ishod glavnog krivičnog postupka dobrim delom zavisi od rezultata prethodnog postupka. Reorganizaciju prethodnog krivičnog postupka, kao i uvođenje novih, pojednostavljenih formi postupanja, karakteriše preuzimanje mnogih ustanova iz zemalja u kojima je zastupljen adversarijalni sistem krivičnog postupka, misleći se tu, pre svega, na Sjedinjene Američke Države. U tom smislu se i postavlja veoma važno pitanje, a to je da li pristupiti potpunoj reformi i mešoviti krivični postupak zameniti akuzatorskim ili izvršiti delimičnu reformu tako što će se pojedini instituti iz anglosaksonske pravne tradicije uskladiti i prilagoditi načelima koja su karakteristična za evropsko – kontinentalni model postupka.<sup>6</sup>

U kontekstu prethodnih uvodnih objašnjenja i sa stanovišta naslovljene teme ovog rada u narednom izlaganju će biti analizirani obim i sadržina reformi prethodnog krivičnog postupka u pojedinim zemljama Evrope, kao i u državama nastalim na tlu bivše SFRJ, s tim što će posebna pažnja biti posvećena pitanju da li je celishodnije uvesti tužilačku ili paralelnu, tzv. stranačku istragu. Takođe, pažnja će biti posvećena i pojedinim evropskim standardima koji su od značaja za reformu prethodnog krivičnog postupka, jer je opšte poznato da postoji veća opasnost od kršenja ljudskih prava u prethodnom nego u glavnom krivičnom postupku.

## Reforma prethodnog krivičnog postupka u pojedinim zemljama Evrope

krajem osamdesetih godina prošlog veka je započela nova etapa u razvoju krivičnog postupka koja traje i dan danas. Naime, u mnogim evropskim zemljama je došlo do intenzivne i masovne zakonodavne aktivnosti u području krivičnog postupka. Tranzicija krivičnih postupaka je imala veliki obim i obuhvatala je razna područja krivičnog postupka, a samo je u poslednjoj deceniji XX veka u geografskom smislu čak 25 evropskih zemalja izvršilo značajne reforme krivičnog postupka.<sup>7</sup> Najveći broj tih reformi se ticao prethodnog krivičnog postupka i što je najznačajnije, reforme nisu bile potpune, uz izuzetak Italije i Portugala, već delimične. To znači da je prethodni postupak u mnogim državama preuređen na način da istragu više ne vodi istražni sudija već javni tužilac u saradnji sa policijom, ali što je jako bitno ne dirajući time u konstitutivne elemente i načela karakteristična za zemlje kontinentalne tradicije. Faktički, sudski koncept istrage gubi na značaju i uvodi se tužilačka istraga s tim što su prisutni razni modaliteti tužilačke istrage, a u zavisnosti od nadležnosti i ovlašćenja policije u konceptu tužilačke istrage može se govoriti i o tužilačko-policijskoj istrazi.<sup>8</sup>

Međutim, jako je bitno istaći da tužilačka istraga nije obeležje *common law* sistema, kako se to često pogrešno zaključuje. Naime, iako je vođenje istrage povereno javnom tužiocu, glavnu ulogu u suđenju ima sud koji se tradicionalno rukovodi načelom utvrđivanja istine kao osnovnim ciljem krivične procedure čiji je tipičan primer Nemačka.<sup>9</sup> To faktički znači da ne postoji znak jednakosti između tužilačke i stranačke istrage koja je karakteristična za zemlje anglo-američke tradicije. Upravo iz tog razloga ćemo, kroz

6 Više o tome: Đurđić Vojislav, (2009), Komparativnopravna rešenja o prethodnom krivičnom postupku i njihova implementacija u srpsko krivičnoprocesno zakonodavstvo, Zakonodavni postupak i kazneno zakonodavstvo, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, str. 135-158.

7 Pavišić Berislav, (2007), Evropski sustavi kaznene istrage na početku trećeg milenijuma, Zbornik radova posvećen prof. dr. sc. Franji Bačiću, Pravni fakultet „Justinijan Prvi“ vo Skopje i Pravni fakultet u Zagrebu, Skopje – Zagreb, str. 327.

8 Bošković Aleksandar, (2010), Saradnja javnog tužioca i policije u krivičnoprocesnim zakonodavstvima sa konceptom tužilačke istrage, Međunarodna i nacionalna saradnja i koordinacija u suprotstavljanju kriminalitetu, Internacionalna asocijacija kriminalista, Kelebija, str. 578.

9 Škulic Milan, (2010), Pogrešna koncepcija Nacrta Zakonika o krivičnom postupku Srbije, Revija za kriminologiju i krivično pravo, 48(2), str. 51.

analizu obima reformi pojedinih evropskih zemalja, ukazati na prednosti tužilačke istrage<sup>10</sup> i na veliku opasnost i mnoštvo praktičnih problema koji su vezani za uvođenje stranačke (paralelne) istrage, pre svega, na primeru Italije i njenih reformi.

U nemačkom krivičnom procesnom zakonodavstvu je jedna od najbitnijih izmena Zakona o krivičnom postupku (*Strafprozeßordnung* - *StPO*) izvršena 1975. godine,<sup>11</sup> kada se u cilju postizanja veće efikasnosti krivičnog postupka, ukida sudska istraga i zamenjuje se sa tužilačkom istragom, što faktički znači da od tada istraga više nije u nadležnosti istražnog sudije. Jedan od glavnih razloga koji je doveo do ove promene je bilo isticanje činjenice da nema potrebe za dupliranjem istrage koju su već sproveli tužilaštvo i policija, jer se na taj način postupak nepotrebno odugovlači.<sup>12</sup>

U toku istrage državno tužilaštvo istražne radnje može da preduzima posredno, tj. od strane državnih tužilaca i njihovih zamenika, a može ih poveriti i policiji,<sup>13</sup> dok ako smatra da je u određenim slučajevima potrebno preduzeti i pojedine sudske radnje, takav zahtev može uputiti osnovnom sudu koji se nalazi na području na kojem treba preduzeti konkretne radnje. U tom smislu treba istaći da je procesni položaj policije veoma izražen i aktivan u krivičnoprocesnom zakonodavstvu Nemačke i da sa takvim procesnim položajem igraju izuzetno značajnu ulogu u pripremanju javne tužbe državnog tužioca.<sup>14</sup> Sudija za istragu (*Ermittlungsrichter*) vrši sudsku kontrolu onih radnji u istrazi kojima se zadire u osnovna prava građana, a koje preduzimaju državni tužilac i policija, i odlučuje o primeni mera prinude. Može se zaključiti da je istraga u Nemačkoj poverena državnom tužilaštvu, kao državnom organu, ali je jako bitno istaći da ne postoji mogućnost vođenja istrage od strane odbrane niti je glavni pretres uređen na principima koji važe u zemljama anglo-saksonske pravne tradicije već su zadržani elementi i načela karakteristična za zemlje kontinentalne tradicije. Samim tim, u Nemačkoj nije sprovedena potpuna reforma već delimična jer je u osnovi zadržan duh evropskog kontinentalnog sistema.

Slična situacija je i u Austriji gde je Zakonom o izmenama Zakona o krivičnom postupku iz 2004. godine<sup>15</sup> izvršena temeljna reforma, pre svega, prethodnog postupka, ali je takođe zadržan duh evropskog kontinentalnog sistema. Ovim izmenama je ukinuta sudska istraga, a državni tužilac postaje *dominus litis* prethodnog postupka. Naime, nema više policijskog izviđača i sudske istrage već se vođenje prethodnog postupka poverava državnom tužiocu u saradnji sa policijom i uređuju se pojedine istražne radnje. Sudija štiti slobode i prava osumnjičenog i drugih lica u postupku i odlučuje o onim merama kojima se zadire u osnovna ljudska prava i slobode uz poštovanje principa srazmernosti i opasnosti.

I mnoge druge evropske zemlje su izvršile reforme ovakvog tipa, tzv. delimične reforme krivičnog, a samim tim i prethodnog krivičnog postupka. Ruska Federacija je donela novi Zakonik o krivičnom postupku 18. decembra 2001. godine koji je stupio

10 O razlozima napuštanja sudskog i prelaska na tužilački model istrage videti: Bejatović Stanko, (2010), Radna verzija ZKP Republike Srbije i tužilački model istrage, Revija za kriminologiju i krivično pravo, 48(2), str. 27-31.

11 Ova novela nemačkog Zakona o krivičnom postupku je doneta decembra 1974. godine, ali je stupila na pravnu snagu i počela da se primenjuje 1975. godine.

12 Hermann Joachim, (1981), Federal Republic of Germany, Major Criminal Justice Systems, edited by George F. Cole, Stanislaw J. Frankowski and Marc G. Gertz, Beverly Hills and London: Sage publications, str. 100.

13 Najveći broj policijskih službenika u Nemačkoj su istovremeno i istražitelji pri tužilaštvu (Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft) koji vode istragu zajedno sa državnim tužiocem i kao takvi imaju na raspolaganju veliki broj ovlašćenja na osnovu kojih, u slučaju hitnosti, mogu postupati i bez odobrenja suda. Jedino pripadnici policije koji su najniži po činu nisu istovremeno i istražitelji tužilaštva pa samim tim i nemaju specijalna ovlašćenja.

14 Bejatović Stanko, (2005), Položaj i uloga policije u pretkrivičnom postupku i prethodnom krivičnom postupku u nemačkom krivičnom procesnom zakonodavstvu, Policija i pretkrivični i prethodni krivični postupak, VŠUP; Zemun, str. 265.

15 Strafprozessreformgesetz – Austrijski Parlament je ovaj zakon usvojio februara 2004. godine i njime su zamenjene odredbe članova 1-219. do tada važećeg Zakona o krivičnom postupku, a počeo je da se primenjuje 1. I. 2008. godine. Videti na: [http://www.euro-justice.com/member\\_states/austria/country\\_report/1361/](http://www.euro-justice.com/member_states/austria/country_report/1361/) dostupno dana 05. 05. 2011. godine.



na snagu 1. jula 2002. godine i koji je i danas u primeni. Zakonik o krivičnom postupku iz 2001. godine teži uspostavljanju sistema krivičnog pravosuđa baziranog na demokratskim principima i vladavini prava, koji ne pruža samo efektivno sprovođenje zakona, već i očuvanje građanskih sloboda. Ovaj zakonik predstavlja mešavinu evropskog kontinentalnog sistema i anglo-američke Common law zakonske tradicije.<sup>16</sup> Ovim zakonikom više dolazi do izražaja nezavisnost i ovlašćenja sudija čija funkcija se jasno odvaja od funkcije tužilaštva, s tim što sudija i u fazi prethodnog postupka, tj. u fazi istrage ima ovlašćenja da vrši nadzor u sprovođenju pojedinih radnji, kao što su lišenje slobode i određivanje pritvora, kao i da štiti lična prava i slobode građana. Prethodni postupak prema odredbama ZKP obuhvata izvidaj i prethodnu istragu i istu sprovode javni tužilac, islednik i istražitelj po mestu izvršenja krivičnog dela. Prethodna istraga se sprovodi za teža krivična dela i istu sprovodi islednik, dok se izvidaj sprovodi za lakša krivična dela i to od strane istražitelja. Shodno prednjem, prethodnim postupkom, tj. prethodnom istragom i izviđajem rukovodi javni tužilac i zajedno sa islednicima i istražiteljima preduzima određene istražne radnje i to potpuno samostalno i nezavisno od suda, osim u onim situacijama kada je zakonikom predviđeno da je za sprovođenje pojedinih radnji potrebno odobrenje suda.

U ovom kontekstu razmatranja interesantno je napomenuti da su, pored nabrojanih zemalja, tužilački koncept istrage uveli i Poljska,<sup>17</sup> Estonija,<sup>18</sup> Švajcarska,<sup>19</sup> Mađarska,<sup>20</sup> dok je sudski koncept istrage zadržan u Francuskoj, Belgiji i Španiji. Međutim, i u ovim zemljama sudski koncept istrage gubi na značaju o čemu svedoči podatak da je sredinom devedesetih godina prošlog veka u Francuskoj istraga vođena samo u 8% slučajeva, računajući tu i zločine za koje se obavezno sprovodi.<sup>21</sup>

S druge strane, Portugal<sup>22</sup> i Italija su izvršile potpune reforme svojih krivičnih postupaka uvodeći akuzatorski model po uzoru na zemlje *common law-a*, s tim što je italijanski Zakonik<sup>23</sup> mnogo poznatiji od portugalskog izvora. Ovom reformom krivičnog procesnog zakonodavstva u Italiji, istražni postupak koji je bio vođen od strane istražnog sudije čija je glavna uloga bila u prikupljanju dokaza koje je tužilac prezentirao sudu na glavnom pretresu, zamenjen je tužilačkom istragom tako što je umesto istražnog sudije uveden sudija za prethodnu istragu čiji nije više osnovni zadatak da prikuplja dokaze, već kontrola rada javnog tužioca, odnosno njegova saglasnost sa pravilima koja regulišu prava osobe protiv koje se vodi istraga,<sup>24</sup> dok je osnovni subjekt

16 Newcombe Catherine, (2007), *Russia, Criminal Procedure A Worldwide Study*, second edition, edited by Craig M. Bradley, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, str. 397-398.

17 Zakon o krivičnom postupku Poljske iz 1997. godine koji je značajno menjan 2001. i 2003. godine prema kojem je državni tužilac ovlašćen da vodi istragu u svim slučajevima. O uređenju prethodnog postupka u Poljskoj videti: Hofmanski Piotr & Kunštek Eduard, (2004), *Criminal Procedure System of the Republic of Poland, Transition of Criminal Procedure Systems*, Volume II, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, str. 219-236.

18 Zakon o krivičnom postupku Estonije je donet februara 2003. godine, a stupio je na pravnu snagu jula 2004. godine prema kojem istragu vodi državni tužilac i odgovarajuće radnje u istrazi preduzima sam ili ih nalaže policiji. Videti na: [http://www.euro-justice.com/member\\_states/estonia/country\\_report/2768/](http://www.euro-justice.com/member_states/estonia/country_report/2768/) dostupno dana 03. 05. 2011. godine.

19 Codice di diritto processuale penale svizzero (Codice di procedura penale, CPP), del 5 ottobre 2007. (FF 2006. 1291.). Ovo je prvi savezni krivičnoprocesni Zakonik kojim je Švajcarska prvi put objedinila pravila krivičnog postupka za celu državu.

20 Zakon o krivičnom postupku iz 1998. godine, Act XIX koji je stupio na pravnu snagu 2003. godine. Videti na: [http://www.euro-justice.com/member\\_states/hungary/country\\_report/2799/](http://www.euro-justice.com/member_states/hungary/country_report/2799/) dostupno dana 09. 05. 2011. godine.

21 Ilić Goran, (2005), Pojam, zadatak, subjekti i radnje prethodnog krivičnog postupka, Policija i pretkrivični i prethodni krivični postupak, VŠUP, Beograd, str. 141-142.

22 Código de Processo Penal (aprobado por Decreto-lec n.ºm. 78/87, de 17 II 1987).

23 Codice di procedura penale - Gazzeta ufficiale della Repubblica Italiana. N. 250 del 24. ottobre 1988. Italijanski Zakonik o krivičnom postupku donesen je na osnovu smernica utvrđenih Zakonom od 16. februara 1987. godine, br. 81. koji sadrži ukupno 12 članova koji detaljno razrađuju okvir i strategijske smernice novog krivičnog procesnog zakonodavstva. Ovaj zakonik je proglašen Odlukom predsednika Republike Italije br. 447. od 22. septembra 1988. godine, a primenjuje se od 1989. godine.

24 Manna Adelmo & Infante Enrico, (2000), *Criminal Justice Systems in Europe and North America*, Italy, The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, Helsinki, Finland, str. 20.

istrage javni tužilac, kome je ostavljena mogućnost da pojedine istražne radnje poveri na sprovođenje pravosudnoj policiji. Ono što je veoma značajno istaći jeste da radnje preduzete od strane stranaka u preliminarnoj istrazi nemaju dokazni značaj do početka sudskog saslušanja, odnosno da bi bili dokazi moraju biti izvedeni pred sudom s tim što Zakonik predviđa i neke izuzetke za pojedine istražne radnje koje kasnije ne bi mogle biti ponovljene i one se mogu prezentirati kao dokazi kao što su zaplena (privremeno oduzimanje predmeta), pretresanje, tehničke kontrole koje nije moguće ponoviti ili prisluškivanje telefonskih razgovora.<sup>25</sup> Međutim, 2000. godine su izvršene odgovarajuće izmene i dopune Zakonika putem kojih se u italijansko procesno zakonodavstvo uvodi stranačka istraga.<sup>26</sup> To podrazumeva istražnu delatnost branioca, odnosno da branilac, od početka obavljanja dužnosti na osnovu pisane izjave, može sprovođiti istraživanja u cilju pronalazjenja dokaza u korist njegovog branjenika i to isključivo pod uslovima predviđenim u zakonu (čl. 391. bis ZKP), s tim što se uzimanje izjava ne može odnositi na lica koja po zakonu ne mogu biti saslušana kao svedoci.<sup>27</sup>

Na ovaj način odbrana je time stekla pravo da samostalno prikuplja dokaze, pa se otvorila mogućnost privatnih istraga koje su karakteristične za anglo-američke krivične postupke. Po anglo-američkom uzoru uvedeno je prethodno sudsko ročište s ciljem da se ustanovi je li optužba tokom svojih istraga sakupila dovoljno dokaza (*prima facie proof*) da se **predmet uputi raspravnom sudu. Takođe, i glavni pretres je Zakonik uređio u stilu anglo-američke procesne liturgije, s odvojenim izvođenjem dokaza optužbe i odbrane, kao i izravnim i unakrsnim ispitivanjem svjedoka. Posebnu važnost zakonodavci su pridali "osiromašenju" spisa (*fascicolo*) koji organi krivičnog progona podnose raspravnom sudu. To su učinili u nameri da se na taj način ukloni uticaj radnji iz prethodnog postupka na raspravni sud.**<sup>28</sup>

Pored ovih i mnogobrojna druga nova, revolucionarna rešenja koje je Zakonik predvideo su dovela do velikih problema prilikom praktične primene što je još jednom potvrdilo tezu da nije jednostavno na temeljima kontinentalne tradicije umetati rešenja koja pripadaju anglosaksonskoj. Naime, veoma brzo je Ustavni Sud Italije u svojim odlukama ustanovio da određene odredbe Zakonika nisu u skladu sa Ustavom pa su tako 1992. godine donesene tri odluke Ustavnog Suda Italije<sup>29</sup> na osnovu kojih se činilo da je italijanski pokušaj uvođenja adversarijalnog sistema propao pre nego što je i počeo da se primenjuje. Postojala je vrlo jasna nesaglasnost između zakonodavne i sudske vlasti u pogledu prihvatanja novih rešenja koje uvode adversarijalni sistem krivičnog postupka u Italiji. Tako se Parlament zalagao za njihovo uvođenje i jačanje prava okrivljenog, a Ustavni Sud je postupao na drugačiji način ističući da je primaran cilj krivičnog postupka traganje za istinom.<sup>30</sup>

25 Ibidem, str. 18.

26 Grubač Momčilo, (2010), Odredbe o organizaciji prethodnog krivičnog postupka Nacrta ZKP Srbije iz aprila 2010. godine upoređene sa odgovarajućim odredbama italijanskog ZKP, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 82(12), str. 561.

27 Bošković Aleksandar, (2010), Tužilačko policijski koncept istrage i efikasnost krivičnog postupka, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Kragujevac, str. 319.

28 Damaška Mirjan, (2006), Sudbina anglo-američkih procesnih ideja u Italiji, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 13(1), str. 6.

29 O prirodi i sadržini ovih odluka videti: Damaška Mirjan, (2006), Sudbina..... op. cit., str. 9-10.

30 William T. Pizzi, Mariangela Montagna, (2004), The battle to establish an adversarial trial system in Italy, Michigan Journal of International Law, 25(2), University of Michigan, Ann Arbor, str. 449-450.

## Reforma prethodnog krivičnog postupka u državama nastalim na tlu bivše SFRJ

Pojačana zakonodavna aktivnost na polju reforme prethodnog krivičnog postupka, i krivičnog postupka uopšte, u zemljama nastalim na tlu bivše SFRJ započinje tek početkom trećeg milenijuma.<sup>31</sup> Tim putem reformi prvi su krenuli 2003. godine Republika Srpska,<sup>32</sup> odnosno Federacija Bosne i Hercegovine.<sup>33</sup> Zakon o krivičnom postupku Republike Srpske koji je u primeni od polovine 2003. godine uvodi koncept tužilačke istrage, ukida istražnog sudiju i uvodi sudiju za prethodni postupak, koji ima sasvim drugu nadležnost i ovlašćenja u odnosu na istražnog sudiju u konceptu sudske istrage. Prema odredbama tog zakona na tužilačkoj strani može da se pojavi samo tužilac, koji u stvari jeste državni tužilac, dok zakon ne predviđa postojanje privatnog ni supsidijarnog tužioca.

Istraga je prva faza prethodnog postupka čije sprovođenje naređuje tužilac kada postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično delo što znači da se istraga može voditi i protiv nepoznatog učinioca krivičnog dela. Važno je istaći da prethodni postupak u Republici Srpskoj nije stranački oblikovan pa je u tom smislu bilo i prigovora da se branilac u znatnoj meri isključuje iz istrage i time osumnjičeni dovodi u težak položaj. Takve primedbe nisu prihvatljive, jer je ocenjeno da je rezultat ili nepoznavanja ili namernog pogrešnog tumačenja do kojeg se dolazi izdvajanjem pojedinih odredbi iz konteksta celokupnog zakona. Činjenica je da u toku istrage tužilac i branilac imaju različite uloge i da zbog toga i postoji razlika u definisanju njihovih prava i obaveza. Tako se u sklopu obaveze tužioca da sprovede istragu, od njega zahteva ne samo da utvrdi činjenice koje terete osumnjičenog, već i one koje mu idu u korist. Dalje, u toku istrage branilac ima pravo da pregleda spise i predmete koje je pribavio tužilac, koji idu u korist osumnjičenog, koje pravo se može uskratiti samo izuzetno, što je poznato u svim drugim krivično procesnim sistemima u kojima tužilac sprovodi istragu, a nasuprot tome branilac nema ovakvu vrstu obaveze prema tužiocu.<sup>34</sup>

U Republici Srbiji je 2006. godine donesen novi ZKP<sup>35</sup> koji je predviđao značajnu reformu krivičnog postupka i uvođenje tužilačkog koncepta istrage. Ovaj Zakonik je stupio na snagu 10.6.2006. godine s tim što je trebao da počne da se primenjuje 1.6.2007. godine. Primena ovog Zakonika je više puta odlagana, da bi naposljetku bio i ukinut,<sup>36</sup> tako da je u Srbiji i dalje u primeni sudski koncept istrage u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku iz 2001. godine.<sup>37</sup> Međutim, u Srbiji se priprema novi Zakonik o krivičnom postupku, treći po redu u poslednjih deset godina, koji, sudeći prema radnoj verziji Nacrta iz septembra 2010. godine, predviđa obimnu reformu krivičnog postupka, a između ostalog i uvođenje stranačke istrage kao i niz drugih instituta koji su zasnovani na ideji anglo-američke pravne kulture. Vreme koje dolazi će pokazati da li će u Nacrtu, pre nego što postane Predlog, biti izvršene odgovarajuće izmene, ali je

31 O tužilačkom konceptu istrage kao jednom od obeležja krivičnoprocesnog zakonodavstva u zemljama bivše SFRJ videti: Bejatović Stanko, (2010), Tužilački koncept istrage kao jedno od obeležja savremenog krivičnog procesnog zakonodavstva u zemljama bivše SFRJ i u Srbiji, Pravo zemalja u regionu, Institut za uporedno pravo, Beograd, str. 242-264.

32 „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 50/03, 111/04, 115/04, 29/07, 68/07, 119/08, 55/09, 80/09, 88/09 i 92/09.

33 „Službene novine Federacije BiH“, br. 35/03, 37/03, 56/03, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07 i 9/09.

34 Simović Miodrag, (2004), Krivični postupci u Bosni i Hercegovini, Privredna štampa, Sarajevo, str. 225.

35 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 46/06.

36 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 72/09.

37 „Službeni list SRJ“, br. 70/01 i 68/02, i „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 58/04, 85/05, 115/05, 49/07 i 20/09 - dr. zakon, 72/09 i 76/10.

ovako uređen Nacrt novog Zakonika o krivičnom postupku Srbije do sada već pretrpeo dosta kritika o kojima neće biti reči na ovom mestu zbog ograničene prirode rada.<sup>38</sup>

Takođe, novi Zakonik o krivičnom postupku Crne Gore<sup>39</sup> uvodi tužilački koncept istrage prema kojem su osnovni stadijumi postupka: izviđaj, prethodni postupak (istraga, optužnica i preispitivanje optužnice) i glavni postupak (pripreme za glavni pretres, glavni pretres i donošenje presude). Ovaj Zakonik o krivičnom postupku je donela Skupština Crne Gore dana 27. jula 2009. godine i stupio je na snagu 26.08.2009. godine s tim što je njegova primena odložena na period od godinu dana od dana stupanja na snagu, tj. do 26.08.2010. godine. Međutim, odgovarajućim izmenama i dopunama<sup>40</sup> njegova primena je odložena do 1. septembra 2011. godine s tim što se u postupcima za krivična dela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina otpočelo sa primenom novog Zakonika od 26. avgusta 2010. godine. Tužilačka istraga u Crnoj Gori je koncipirana tako da vođenje istražnog postupka u celini, odnosno vođenje izviđaja i istrage prelazi u nadležnost državnog tužioca i policije. Sama istraga se sprovodi na osnovu naredbe o sprovođenju istrage državnog tužioca protiv određenog lica kad postoji osnovana sumnja da je učinilo krivično delo. Ono što je bitno istaći jeste da crnogorski zakonodavac nije uveo stranački oblikovan postupak što znači da odbrana ne može voditi samostalnu istragu već okrivljeni i branilac imaju pravo da državnom tužiocu podnose svoje dokazne predloge kao i da prisustvuju izvođenju pojedinih dokaznih radnji.<sup>41</sup>

U Hrvatskoj je donet novi Zakonik o krivičnom postupku<sup>42</sup> koji je takođe karakterističan po tome što uvodi tužilačku istragu. Naime, reforma istrage dovodi do razdvajanja funkcija prikupljanja podataka za optužbu, koje provodi državni tužilac, od odlučivanja u prethodnom (i kasnijem) postupku, što je pravo i dužnost suca istrage (i drugih tela suda).<sup>43</sup> Državni tužilac postaje operativno tijelo i ima pravo i dužnost prikupljanja podataka za optuživanje i u tom okviru istražnih ovlašćenja vodi istragu, prikuplja podatke i obavlja druge poslove u prethodnom postupku, a u glavnom postupku zastupa optužbu. Takođe, uvodi se tzv. „sudac istrage” kao telo suda koje donosi odluke o zahvatima u prava i slobode u prethodnom postupku. Više nema istražnog sudije čija je dužnost bila da prikuplja podatke, tj. da istražuje. Sud u prethodnom postupku odlučuje o pravima i slobodama, opravdanosti upućivanja predmeta u glavni postupak i obavlja druge poslove. Zanimljivo je istaći da hrvatski zakonodavac uvodi novog subjekta prethodnog postupka i to tzv. istražitelja koji preduzima određene radnje po nalogu državnog tužioca.<sup>44</sup> U kontekstu prethodnih razmatranja važno je istaći činjenicu da ni hrvatski zakonodavac ne uvodi stranačku, tzv. „paralelnu“ istragu, ali je branilac ipak dobio određena istražna ovlašćenja time što mu je data mogućnost da poziva i da prikuplja obaveštenja od građana osim od žrtve i oštećenog lica (čl. 67. st. 2-4).

38 O karakteristikama Nacrta novog Zakonika o krivičnom postupku Srbije videti: Ilić Goran, (2010), Krivično procesno zakonodavstvo Republike Srbije i standardi Evropske Unije, Krivično zakonodavstvo Srbije i standardi Evropske Unije, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, str. 34-54; Bejatović Stanko, (2010), Radna verzija ZKP Republike Srbije i tužilački model istrage, Revija za kriminologiju i krivično pravo, 48(2), str. 23-38; Škuljić Milan, (2010), Pogrešna koncepcija Nacrta Zakonika o krivičnom postupku Srbije, Revija za kriminologiju i krivično pravo, 48(2), str. 41-69; Đurđić Vojislav, (2010), Redefinisanje klasičnih procesnih pojmova u Prednacrtu Zakonika o krivičnom postupku iz 2010, Revija za kriminologiju i krivično pravo, 48(2), str. 3-21.

39 Юлужбени лист Црне Горе бр. 57/09.

40 „Službeni list Crne Gore” br. 49/10.

41 Opširnije o ovome i uopšte o karakteristikama novog Zakonika o krivičnom postupku Crne Gore videti: Grubač Momčilo, (2010), Povodom novog Zakonika o krivičnom postupku Crne Gore, Pravni zapisi, Beograd, 1(1), str. 150-169.

42 „Narodne novine”, br. 152/08 i 76/09.

43 Pavišić Berislav, (2008), Novi hrvatski Zakon o kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 15(2), str. 515.

44 O ulozu istražitelja u novom krivičnom postupku Republike Hrvatske vidi: Pavliček Josip, (2009), Uloga istražitelja u kaznenom postupku, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 16(2), str. 895-910.

Na kraju, treba napomenuti da je i Makedonija donela novi Zakonik o krivičnom postupku<sup>45</sup> kojim su izvršene značajne izmene u prethodnom postupku, između ostalog i da javni tužilac vodi istragu, ali je i njegova primena odložena za dve godine, odnosno do novembra 2012. godine. U Sloveniji je u toku rad na pripremi novog Zakonika o krivičnom postupku, tako da je i dalje u primeni Zakonik iz 1994. godine koji je do sada pretrpeo brojne izmene i dopune i na osnovu kojeg je u primeni sudski koncept istrage.

## Osvrt na najvažnije evropske standarde od značaja za reformu prethodnog krivičnog postupka

Govoreći o reformi prethodnog krivičnog postupka neizostavno je ukazati i na određene evropske standarde koji trebaju biti ispoštovani u cilju međusobnog usklađivanja nacionalnih krivičnih sistema. Najpre, bitno je razgraničiti termine standard i trend jer često pogrešno između njih stoji znak jednakosti. Standard jeste pravni pojam i najčešće je formulisan u vidu opšte pravne norme koja jasno određuje cilj da modelira pravo prema određenim pravnim idealima i postavi pravac po kome treba da se kreće zakonodavac u stvaranju, a i sud u primeni prava.<sup>46</sup> Trend bi se mogao odrediti kao smer kretanja u razvoju nacionalnih krivičnoprocesnih zakonodavstava pa se u tom smislu uvođenje tužilačkog koncepta istrage treba posmatrati kao trend, a ne kao standard.

Najvažniji evropski standardi koji se odnose na krivični postupak su sadržani u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,<sup>47</sup> s tim što su od velikog značaja za primenu Konvencije i odluke Evropskog suda za ljudska prava. S obzirom na prirodu rada ukratko ćemo ukazati samo na najvažnije standarde koji su od značaja za prethodni postupak.

Jedna od najvažnijih garancija koju pruža Konvencija jeste zaštita lične slobode, odnosno pravo na slobodu i bezbednost ličnosti (čl. 5. st. 1. Konvencije). U tom smislu, niko ne može biti lišen slobode osim u slučajevima predviđenim Konvencijom i u skladu sa zakonom propisanim postupkom.<sup>48</sup> Dalje, svako ko je uhapšen mora biti obavješten bez odlaganja i na jeziku koji razume o razlozima za njegovo hapšenje i o svakoj optužbi protiv njega (čl. 5. st. 2. Konvencije). Takođe, svako ko je lišen slobode zbog opravdane sumnje da je izvršilo krivično delo ili kada se to opravdano smatra potrebnim kako bi se predupredilo izvršenje krivičnog dela ili bekstvo po njegovom izvršenju, mora bez odlaganja biti izveden pred sudiju ili drugo službeno lice zakonom određeno da obavlja sudske funkcije. Isto tako, svako ko je lišen slobode ima pravo da pokrene postupak u kome će sud hitno ispitati zakonitost lišenja slobode, kao i pravo na naknadu ukoliko je lišenje slobode sprovedeno u suprotnosti sa ovako utvrđenim pravilima. Važno je napomenuti da je ovo pravo, odnosno standard u Srbiji podignut na rang ustavnog načela (čl. 27. Ustava Srbije).

Obzirom na to da do lišenja slobode nekog lica najčešće dolazi u prethodnom postupku jasno je da prilikom reforme mora da se vodi računa o ovim standardima jer

45 „Služben vesnik na RM“, br. 150/10.

46 Kambovski Vlado, (2005), Pravda i vnatrešni rabati na Evropskata unija, Praven fakultet „Justinijan Prvi“, Skopje, str. 311. – citirano prema: Radulović Drago, (2010), Krivično-procesno zakonodavstvo Crne Gore i standardi Evropske Unije, Krivično zakonodavstvo Srbije i standardi Evropske Unije, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, str. 224.

47 Naša zemlja je ovu Konvenciju ratifikovala 26. decembra 2003. godine („Službeni list SCG – Međunarodni ugovori“ br. 9/03, 5/05 i 7/05 ispr.).

48 O tri aspekta zakonitosti lišenja slobode vidi: Ilić P. Goran, (2006), Standardi lišenja slobode u svetlu Evropske konvencije o ljudskim pravima, Bezbednost, Beograd, 48(4), str. 533-537.



ako nacionalno zakonodavstvo nije u saglasnosti sa osnovnim načelima Konvencije lišenje slobode se ne smatra zakonitim u smislu člana 5 Konvencije.<sup>49</sup>

Pretpostavka nevinosti je danas jedna od najvažnijih garancija i standarda krivičnog postupka s tim što se njeno važenje u dobroj meri odnosi i na prethodni postupak. Inače, pretpostavka nevinosti je u Konvenciji formulisana u okviru prava na pravično suđenje i glasi: Svako ko je optužen za krivično delo smatraće se nevinim sve dok se ne dokaže njegova krivica na osnovu zakona. U prilog značaju pretpostavke nevinosti kao neizostavnog pravnog standarda govori i činjenica da je u Srbiji podignuta na rang ustavnog načela<sup>50</sup> i kao takva proklamovana odredbom člana 34. st. 3. Ustava Srbije na sledeći način: Svako se smatra nevinim za krivično delo dok se njegova krivica ne utvrdi pravnosnažnom odlukom suda. Identična ovakva odredba je sadržana i u važećem Zakoniku o krivičnom postupku (čl. 3. st. 1).

Određene pravne standarde u vezi sa pretpostavkom nevinosti izgradio je Evropski sud za ljudska prava i uzima ih kao odlučujuće prilikom ocenjivanja da li su povređene odredbe Konvencije o pretpostavci nevinosti. Izdvajaju se tri pravna pravila koja determinišu njeno značenje i obim važenja: (1) postupanje bez predrasuda i predubedenja o krivici okrivljenog, (2) teret dokazivanja ne sme biti na okrivljenom, (3) sumnja u relevantne činjenice (tzv. rizik nedokazanosti) mora biti u korist okrivljenog.<sup>51</sup>

Na kraju, pravo na odbranu jeste jedno od značajnih garancija koje se pridaju osumnjičenom i okrivljenom licu u krivičnom postupku. Može se reći da je ovo pravo u Srbiji u potpunosti u skladu sa propisanim evropskim standardima, pa čak i da prevazilazi zahtevane minimume. U vezi sa ovim pravom neka pitanja rešava i sam Ustav Srbije (čl. 33), dok su detaljno sva pitanja u vezi sa pravom na odbranu regulisana u Zakoniku o krivičnom postupku. Naime, pravo na branioca je prošireno i na osumnjičenog što znači i na pretkrivični postupak, osumnjičeni ima pravo na poverljiv razgovor pre prvog saslušanja sa svojim braniocem prilikom čega se može i dogovarati o načinu odbrane, tj. da li će se npr. braniti ćutanjem. Zadržano je rešenje po kojem se osumnjičeni ne može dogovarati sa braniocem kako da odgovori na postavljena pitanja što je potpuno u skladu sa načelom utvrđivanja materijalne istine kao jednom od vodećih načela u krivičnim postupcima koji su vezani za kontinentalno-evropsku tradiciju, kakav je i naš krivični postupak.

## Zaključna razmatranja

Savremeno evropsko krivično procesno zakonodavstvo karakterišu intenzivne promene, koje se između ostalog ogledaju u reorganizaciji prethodnog postupka. Analizirajući mnogobrojna rešenja u komparativnom zakonodavstvu mogu se uočiti dve tendencije putem kojih idu reforme. Prva, koja podrazumeva delimičnu reformu prethodnog postupka, odnosno preuzimanje i upodobljavanje pojedinih instituta, karakterističnih za akuzatorski model krivičnog postupka, načelima i specifičnostima pravnog poretka koji pripada evropsko kontinentalnoj tradiciji. I druga, koja se ogleda u uvođenju stranački oblikovanog postupka po uzoru na zemlje anglo-saksonske pravne tradicije i samim tim narušavanju osnovnih principa krivičnog postupka koji već više vekova funkcioniše na evropskom tlu.

49 Odluka Evropskog Suda za ljudska prava, 24. oktobar 1979, Winterwerp protiv Holandije, serija A, no. 33, 45. – citirano prema: Ilić P. Goran, (2006), Standardi lišenja slobode..... op. cit., str. 533.

50 Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 98/06.

51 Đurđić Vojslav, (2010), Evropski standardi zaštite sloboda i prava osumnjičenih i okrivljenih lica, Krivično zakonodavstvo Srbije i standardi Evropske Unije, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, str. 168.



Na osnovu svega rečenog, može se izvući zaključak da je neophodno izvršiti reformu prethodnog krivičnog postupka, ali ne putem uvođenja stranački oblikovanog postupka već uvođenjem tužilačkog koncepta istrage u skladu sa načelima i principima koji važe u kontinentalnom sistemu. Naime, dvofazno istraživanje treba zameniti sa jednofaznim, a istragu bi vodio javni tužilac u saradnji sa policijom. Tokom istrage bi javni tužilac, odnosno policija kada joj sprovođenje istrage poveri javni tužilac, bili obavezni da vode računa o prikupljanju svih relevantnih činjenica, kako otežavajućih, tako i olakšavajućih okolnosti, ali i da brinu o obezbeđenju dokaza za koje postoji opasnost da budu izgubljeni. Na ovaj način javni tužilac ne bi imao ulogu stranke kakvu ima u adversarijalnom sistemu već bi bio neutralni predstavnik države. U tom smislu javni tužilac ne sme isključivo da bude rukovođen stranačkim interesom, jer je on istovremeno i državni organ. Međutim, da bi se ovakva reforma sprovela na zadovoljavajući način neophodno je obezbediti institucionalnu nezavisnost javnog tužilaštva od izvršne vlasti, s jedne strane i izvršiti intenzivnu organizacijsku reformu u policiji koja bi dovela do jačanja statusa ovlašćenih policijskih službenika, prava i odgovornosti, samostalnosti, ali i adekvatnog obrazovanja i politike zapošljavanja, s druge strane. Takođe, prilikom vršenja ovakvih reformi treba voditi računa o evropskim standardima koji su, pre svega, određeni Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Na kraju, kao još jedan argument u prilog pristupanju delimičnoj, a ne potpunoj reformi prethodnog postupka, može koristiti primer Italije u kojoj je izvršena potpuna reforma usled čega je kasnije došlo do ozbiljnih problema u praktičnoj primeni, jer nije lako na temeljima kontinentalne tradicije umetati rešenja koja pripadaju anglosaksonskoj.

## Literatura

1. Bejatović Stanko, (2005), Položaj i uloga policije u pretkrivičnom postupku i prethodnom krivičnom postupku u nemačkom krivično procesnom zakonodavstvu, Policija i pretkrivični i prethodni krivični postupak, VŠUP, Zemun, str. 265-290.
2. Bejatović Stanko, (2008), Krivično procesno pravo, Službeni glasnik, Beograd.
3. Bejatović Stanko, (2010), Radna verzija ZKP Republike Srbije i tužilački model istrage, Revija za kriminologiju i krivično pravo, 48(2), str. 23-38.
4. Bošković Aleksandar, (2010), Tužilačko policijski koncept istrage i efikasnost krivičnog postupka, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Kragujevac.
5. Bošković Aleksandar, (2010), Saradnjajavnogtužiocaipolicijeukrivičnoprocenim zakonodavstvima sa konceptom tužilačke istrage, Međunarodna i nacionalna saradnja i koordinacija u suprotstavljanju kriminalitetu, Internacionalna asocijacija kriminalista, Kelebija, str. 577-591.
6. Bradley M. Craig, (2007), Overview, Criminal Procedure A Worldwide Study, second edition, edited by Craig M. Bradley, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, str. xvii-xxvii.
7. Damaška Mirjan, (2006), Sudbina anglo-američkih procesnih ideja u Italiji, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, 13(1), str. 3-15.
8. Grubač Momčilo, (2010), Odredbe o organizaciji prethodnog krivičnog postupka Nacrta ZKP Srbije iz aprila 2010. godine upoređene sa odgovarajućim odredbama italijanskog ZKP, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 82(12), str. 559-571.

9. Hermann Joachim, (1981), Federal Republic of Germany, Major Criminal Justice Systems, edited by George F. Cole, Stanislaw J. Frankowski and Marc G. Gertz, Beverley Hills and London: Sage publications.
10. Hofmanski Piotr & Kunštek Eduard, (2004), Criminal Procedure System of the Republic of Poland, Transition of Criminal Procedure Systems, Volume II, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, str. 219-236.
11. Ilić P. Goran, (2006), Standardi lišenja slobode u svetlu Evropske konvencije o ljudskim pravima, Bezbednost, Beograd, 48(4), str. 529-537.
12. Ilić Goran, (2010), Krivično procesno zakonodavstvo Republike Srbije i standardi Evropske Unije, Krivično zakonodavstvo Srbije i standardi Evropske Unije, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, str. 34-54.
13. Manna Adelmo, Infante Enrico, (2000), Criminal Justice Systems in Europe and North America, Italy, The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, Helsinki, Finland, str. 1-65.
14. Newcombe Catherine, (2007), Russia, Criminal Procedure A Worldwide Study, second edition, edited by Craig M. Bradley, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina, str. 397-470.
15. Pavišić Berislav, (2007), Evropski sustavi kaznene istrage na početku trećeg milenijuma, Zbornik radova posvećen prof. dr. sc. Franji Bačiću, Pravni fakultet „Justinijan Prvi“ vo Skopje i Pravni fakultet u Zagrebu, Skopje – Zagreb, str. 321-341.
16. Salas Denis, revised by Alejandro Alvarez, (2005), The Role of the Judge, European Criminal Procedures, edited by Mireille Delmas-Marty and J. R. Spencer, Cambridge University Press, Cambridge, paperback edition, str. 488-541.
17. Spencer, J. R. (2005), Introduction, European Criminal Procedures, edited by Mireille Delmas-Marty and J. R. Spencer, Cambridge University Press, Cambridge, paperback edition, str. 1-81.
18. Đurđić Vojislav, (2009), Komparativnopravna rešenja o prethodnom krivičnom postupku i njihova implementacija u srpsko krivičnoprocesno zakonodavstvo, Zakonodavni postupak i kazneno zakonodavstvo, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd, str. 135-158.
19. Đurđić Vojislav, (2010), Evropski standardi zaštite sloboda i prava osumnjičenih i okrivljenih lica, Krivično zakonodavstvo Srbije i standardi Evropske Unije, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Zlatibor, str. 165-183.
20. Škulić Milan, (2009), Istraga krivičnog postupka, Branič – Časopis Advokatske komore Srbije, 122(1), str. 71-93.
21. Škulić Milan, (2010), Pogrešna koncepcija Nacrta Zakonika o krivičnom postupku Srbije, Revija za kriminologiju i krivično pravo, 48(2), str. 41-71.

## Rezime

Krajem osamdesetih godina prošlog veka je započela nova etapa u razvoju krivičnog postupka koja traje i dan danas. Mnoge zemlje Evrope gde je zastupljen kontinentalni tip krivičnog postupka izvršile su značajne reforme krivičnog postupka sve u cilju povećanja njegove efikasnosti. Jedna od glavnih karakteristika tih reformi, pored uvođenja pojednostavljenih formi postupanja, svakako jeste i preuređenje prethodnog krivičnog postupka koja je veoma bitna s obzirom na to da je poznato da u zemljama

kontinentalne tradicije ishod glavnog krivičnog postupka dobrim delom zavisi od rezultata prethodnog postupka. Mogu se uočiti dve tendencije putem kojih idu reforme. Prva, koja podrazumeva delimičnu reformu prethodnog postupka, odnosno preuzimanje i upodobljavanje pojedinih instituta, karakterističnih za akuzatorski model krivičnog postupka, načelima i specifičnostima pravnog poretka koji pripada evropsko kontinentalnoj tradiciji. I druga, koja se ogleda u uvođenju stranački oblikovanog postupka po uzoru na zemlje anglo-saksonske pravne tradicije i samim tim narušavanju osnovnih principa krivičnog postupka koji već više vekova funkcioniše na evropskom tlu. U ovom radu će biti analizirani obim i sadržina reformi prethodnog krivičnog postupka u pojedinim evropskim zemljama, kao i u državama nastalim na tlu bivše SFRJ, prilikom čega će posebna pažnja biti posvećena nekim karakterističnim, zajedničkim rešenjima za sve države koja se odnose na reformu prethodnog krivičnog postupka. Takođe, posebna pažnja će biti posvećena i prisutnom problemu da li je potrebno izvršiti potpunu reformu na osnovu koje bi prethodni krivični postupak bio organizovan po uzoru na zemlje gde je zastupljen adversarijalni model ili izvršiti samo delimičnu reformu tako što bi se pojedini instituti iz anglo-saksonske pravne tradicije prilagodili evropskom modelu postupka. Na kraju, biće izvršen i kratak osvrt na najvažnije evropske standarde koji su od značaja za reformu prethodnog krivičnog postupka.

# REDIZAJNIRANJE MEDIJSKIH SLIKA SAVREMENOG TERORIZMA U SISTEMU MEĐUNARODNE BEZBEDNOSTI

*Zoran Jevtović*

*Filozofski fakultet Univerziteta u Nišu*

*Ljubiša Despotović*

*Fakultet za kulturu i medije, Megatrend univerzitet, Beograd*

**Apstrakt:** Medijske slike terorizma unazad nekoliko decenija menjale su se u skladu sa potrebama državne politike i borbe protiv terorističkih izazova sa jedne strane ali i sa novom ulogom medija i medijskog sistema koji se prilagođavao promenama u sistemu međunarodne bezbednosti. Porast rizika od izbijanja novih i sve složenijih terorističkih kriza pratio je složenost međunarodnih odnosa, geopolitička prekomponovanja globalnog i regionalnog poretka, tehnološku ali i političku upotrebu medijskog sistema kao važne karike u bezbedonosnom lancu borbe protiv savremenog terorizma. Medijska slika savremenog terorizma morala je stoga da doživi svojevrsni identitetski redizajn, i prilagodi se potrebama sistemskog pristupa rešavanju bezbedonosnih problema naročito u segmentu njegove prevencije i medijske izolacije. Novi koncept medijskog tretmana terorističke opasnosti stoga podrazumeva, naglašavanje istraživačke ali i eksplikatorne dimenzije ovog složenog međunarodnog problema.

**Ključne reči:** medijska slika, savremeni terorizam, sistem međunarodne bezbednosti, geopolitika identiteta, bezbedonosni izazovi.

Savremeno društvo potresaju brze, žestoke, burne, ponekad nepredvidive, zbunjujuće i dubinske promene koje u prvi plan ističu rastuću vojnu i ekonomsku nejednakost, ali sve više informatičku i komunikacionu zavisnost. I dok se SAD, Evropa, Kina i države bogatog Severa integrišu, dotle se afričke, delom azijske i države siromašnog Juga retribalizuju i socijalno atomizuju. Planeta je sve podeļjenija, modeli razvoja često se oružanim revolucijama približavaju, pri čemu socijalne, političke i vrednosne promene u prvi plan ističu dominaciju profita, deindustrijalizaciju i dehumanizaciju. Globalna ekonomska kriza, pustošenje prirodnih resursa, klimatske promene, jačanje etničkih netolerancija i ksenofobije, oživljavanje nacionalističkih pokreta, kriminala i korupcije, kao i brojnih oblika terorizama povećavaju nezadovoljstvo građana, grupa i pokreta, najavljujući mogućnost društvenih i političkih konflikata, posebno u multikulturalnim zajednicama. Terorizam, konflikti i javnost se dijalektički prožimaju, pri čemu se broj terorističkih akcija smanjuje, ali su posledice sve izraženije, posebno kada su u pitanju civili. Događaji se brižljivije planiraju, stvaraju i realizuju, uz namerno kreiranje panike, straha i estetizacije, kako bi posledice propagandno bile veće. Teroristima trebaju nasilje i krv zato što njima pothranjuju radikalizaciju konflikata, obezbeđujući besplatnu promociju na uticajnim masmedijskim mrežama. U slučaju eventualne cenzure propagandni ratovi se sele na Internet, koji neograničenošću predstavlja raj za skrivanje kreatora informacija. Polazeći od stava da je terorizam samo jedan od oblika političkog nasilja, autori kao njegove važne komponente vide:

- nasilje kao metod;
- politički motiv;
- iznuđivanje političkih i socijalnih promena kao ciljeve;

- izazivanje straha.

Živimo u vremenu u kojem se tradicionalne kategorije moći i društvenog statusa redefinišu, lokalne i regionalne alternative objedinjuju, dok se javno mnenje medijskom proizvodnjom slika snage i straha šokira i narkotizuje<sup>1</sup>. Početak ovog veka je doba izazova u kojima prostorni okviri komunikacije doživljavaju duboku promenu,<sup>2</sup> između ostalog i zahvaljujući činjenici da su mediji od sredstva informisanja i obaveštavanja prerasli u konkurentnu i uglavnom uspešnu kreativnu industriju. Mekdonaldizacija društva, kao sveprisutan teorijski koncept,<sup>3</sup> značajan za buduća istraživanja socioloških odnosa, evidentna je i u sferi masovnog komuniciranja, koje protokom vremena dobija karakteristike zapadnih obrazaca vrednosti (delotvornost, isplativost, predvidivost i kontrolu), pri čemu globalni mediji redistribuiraju informacije većini auditorijuma planete. Koncentracija kapitala omogućila je da se veliki broj masmedija nađe u sve manjem broju ruku,<sup>4</sup> preteći novim oblicima informacionih monopola.<sup>5</sup> Tako stižemo do svojevrsnog paradoksa: svet nikada nije imao više masmedija, ali ni zavese javnog prostora nikada nisu bile zgusnutije! Broj domaćih i međunarodnih terorističkih akata u svetu je izuzetno veliki. U toku dvadeset četiri sata dogodi se, prema nekim podacima<sup>6</sup>, devet terorističkih incidenata. Neki od njih neće biti zabeleženi u najstrim medijima, a neki uopšte neće biti novinarski registrovani. Pedantni analitičari američkih medija došli su do podataka da oni javnost upoznaju tek sa trećinom transnacionalnih terorističkih incidenata, dok se o dve trećine ostalih uopšte ne izveštava. Karakteristično je, takođe, da se na deset odsto terorističkih akata fokusira blizu 75 odsto publiciteta.<sup>7</sup> Daleko od očiju građana odvija se neobjavljeni rat za svešču pristalica, sukob oko pojmovnog definisanja i interpretiranja stvarnosti, tako da se i terorizam preobražava u duhu novog poretka. Međutim, u prvoj deceniji ovog veka registrovano je preko 50.000 veb-sajtova terorističkih organizacija, na kojima sami promovišu svoje aktivnosti i vrbuju mrežu novih pripadnika! U sferi preventivnog i propagandnog eliminisanja terorizma sa globalne medijske scene to je radikalna obrt, pošto planetarna javnost može biti uplašena prenaaglašenošću nasilnih slika, ali i umirena minimiziranjem određenih događaja.

Pitanje koje uvek interesuje naučnu javnost jeste međuodnos medija i terorizma, odnosno publiciteta i propagande? Da li geopolitičke i geostrukturne promene, uključujući i one u medijskoj arhitekturi traže i adekvatan teorijski odgovor u informisanju javnosti o terorističkim aktivnostima? Prenosi li se terorizam i u sajber prostore, slabi li moć nacionalnih država, kakva je uloga bezbedonosnih službi i koliko upravljanje javnošću u kriznim situacijama može pomoći u dobijanju bitke protiv nasilja? Odgovori na ova pitanja su složeni i višeznačni, pa zato traže stalno preispitivanje uloge i funkcija medija u izveštavanju o terorizmu, ali i prilagođavanje strateških pristupa političkom komuniciranju kao bitnom segmentu globalne javnosti. Ovaj rad je pokušaj da epistemološka načela primeni na koncept medijskog izveštavanja o terorizmu, pri čemu

1 Terorizam potiče od latinske reči "terror" koja označava strah ili užas..

2 Džon Kin to objašnjava krajem državne dominacije javnim životom, jer kroz nove medije dolazi do "modularizacije, razvoja složenog mozaika javnih sfera različite veličine, koje se preklapaju i međusobno povezuju, i primoravaju nas da radikalno revidiramo svoje shvatanje javnog života" (2003:207).

3 Špehar, P. (2010): Mekdonalizovana religija. Prilog teoriji mekdonalizacije u politikologiji religije, Politikologija religije, Centar za proučavanje religije i versku toleranciju, br. 1, God. IV, Beograd, str. 118-130.

4 Pet najvećih medijskih firmi u svetu (Time Warner, Disney, Bertelsman, Viacom i News Corporation) kontrolišu više od polovine svetske distributivne mreže informacija, tri najveća svetska izdavača knjiga takođe su u njihovom su vlasništvu, a ako im dodate kompanije PolyGram, EMI i Sony kompletirate i spisak najmoćnijih muzičkih produkcija. Tek tada shvatate da medijske informacije, ekranske navike i muzičke ukuse na globalnom medijskom prostoru kreiraju korporativni džinovi koji ubirajući plodove lukrativne ekonomije dalje rasprostiru svoju moć (više u: Bagdikian: The Media Monopoly, 1992).

5 Devedeset procenata međunarodnih vesti danas objavljuju samo četiri novinske agencije: "Junajted Pres Internešenel" (UPI), "Asošijeted Pres" (AP), "Rojters" (Reuter) i "Ažans Frans Pres" (AFP).

6 Chermak,S, Gruenewald, J. (2006), crp. 11

7 Chermak,S, Gruenewald, J. (2006), crp. 12

autori polaze od činjenice da je reč o značajnom bezbedonosnom problemu, s nizom nijansi komunikacionih značenja koja variraju na način koji je najbližiji razumevanju masovne publike. Tu nije reč o jednostavnoj propagandi, već o psihološko-komunikacionim akcijama u dva pravca: prvom, da terorističke aktivnosti i njihova saopštenja ili slična javna obraćanja pokazuju određenu subjektivnost, promociju autoznačaja i identifikacije; i drugom: učesnici uključeni u terorističke aktivnosti kroz samopromociju novih medija, Interneta pre svih, nude zavodljive programe, ideologije, vrednosti i moralne dileme postajući "heroji i uzori" ili "demoni prljavštine i zla".

Naučnici koji su se prvi stručno bavili pitanjem odnosa medija i terorizma – Šmid na primer - tvrde da je njihova osnovna premisa da pobunjenički terorizam može lakše da se razume ukoliko se u prvoj instanci sagleda "kao komunikacija, pre nego kao nasilje". On smatra da ovaj oblik terorizma treba da se objasni u odnosu na preovlađujući informativni poredak i vrednosti vesti koje su najvažnije unutar sistema.<sup>8</sup> "Poreklo sadašnjeg terorizma, kako je manifestovan u zapadnom svetu od kasnih šedesetih godina, vidimo pre svega kao izdanak manjinske strategije da se stigne u medije", smatra Šmid.

Stav, uglavnom konzervativnih, analitičara je da terorizam traži publicitet, jer bi "teroristički akt bio skoro ništa da nema publiciteta koji je sve"<sup>9</sup> Norman Podhorec<sup>10</sup> ocenjuje da mediji i teroristi saraduju na uzajamnu korist, dok Volter Laker tvrdi da su: "Teroristi naučili da su masovni mediji od ogromne važnosti u njihovim kampanjama i da bi teroristički akt bio skoro ništa da nema publiciteta koji je sve"<sup>11</sup> U vremenu dominacije klasičnih medija preovladavalo je mišljenje kako je prvi cilj terorista da ubijaju, a tek potom da zaplaše svoje žrtve.<sup>12</sup> Dragan Simeunović kao klasične oblike političkog nasilja vidi "pretnje silom, primude, pritisak, psihofizičko zlostavljanje, politička ubistva, atentate i diverzije, dok su složeniji oblici nasilni protesti, pobune, neredi, terorizam, subverzija, represija, teror i građanski rat, pri čemu složeni oblici nasilja nisu tek prosta celina više osnovnih, već njihov međuzavisan, dinamičan, često protivrečan spoj" (2002:11).

Bilo da je terorizam deo šire revolucionarne kampanje ili samostalna forma konflikta, teroristi smatraju da njihovi politički ciljevi mogu da budu postignuti samo složenim političko-oružanim procesom u kome su *propaganda i nasilje dve najvažnije poluge*.<sup>13</sup> Ciljevi savremenog terorizma zahtevaju i široku komunikaciju i korišćenje svetskih medija da bi se postigli komunikacioni efekti. Spektakularni akti, kao što su bili napad na Svetski trgovinski centar 11. septembra 2001, ili eksplozije u podzemnim železnicama u Madridu i Londonu, dobijaju naslovne stranice štampe i udarne vesti u elektronskim medijima svuda u svetu. Činjenica je da je broj terorističkih napada krajem devedesetih godina opao, ali je porastao broj žrtava. Trend se nastavlja ka sve snažnijim napadima na civilne mete uz mogućnost upotrebe oružja za masovno uništenje. Internet, mobilne alatke, digitalne platforme, ali i Fejsbuk, Tviter, Ju-tjub, kao i druge društvene mreže i sajtovi otvorili su alternativni komunikacioni prostor, ne razmišljajući da on može postati pravi raj za ljude s druge strane zakona. Na primer, jedna od najmilitantnijih grupa u Egiptu, *El Gama el islamija* na sajtu *el-murabeton* (*blistava nada protiv mraka*) skoro 18 godina je vodila propagandni rat protiv vlade, ali su službe Hosnija Mubaraka bile nemoćne jer je sadržaj postavljen u Danskoj?<sup>14</sup>

8 Đurić, K. (2010)

9 Laquer, W. (1977), strp. 223

10 Navedeno prema Vajt, Dž. (2004), str. 318.

11 Laquer, W. (1977) strp. 223

12 Poznat je stav američkog stručnjaka Brajana Dženkinsa da je cilj terorista "malo ljudi da strada, mnogo više da gleda". Al Kaida je promovisala drugačiji moto: "mного ljudi da gleda (možda direktan TV prenos), ali i mnogo da strada".

13 Tugwell, M. (1987), strp. 409

14 Grupa El Gama el islamija je pre nekoliko godina izvela teroristički napad i pokolj u hramu u Luksoru, kada su šestorica terorista nemilosrdno pobili 58 stranih turista i četvoricu Egipćana.



Kako pripadnici grupe ističu, Internet je koristan militantnim grupama jer se preko njega "bore za uvođenje najčistije islamske vladavine zasnovane na njenom tumačenju Kurana, koriste sajt za objavljivanje zabranjenih knjiga, ali i uspostavljanje novog muslimanskog poretka". Da li su Mubarakove službe podcenile moć novih medija pokazaće analize, ali već sada je izvesno da nove generacije terorista većim korišćenjem tehnoloških alata uspostavljaju globalne komunikacione veze, koje je sve teže pratiti, kontrolisati i neutralisati! Svet se ubrzano menja, međunarodni odnosi takođe, dok broj sukoba raste, pri čemu terorizam sve više postaje globalni problem koji zahteva intervenciju na međudržavnom, pa i planetarnom nivou. "To je potencijalno opasan geopolitički fenomen koji u budućnosti može uticati na destabilizaciju mnogih regiona (osobito zona ranije imperijalne i kolonijalne dominacije) kao što to danas jeste situacija sa arapskim zemljama severne Afrike i Bliskog istoka. Glavni podstrekaci međunarodne intervencije ali i nemira kao povoda za vojnu akciju, jesu upravo bivše kolonijalne sile Francuska i Velika Britanija uz podršku za rat i bombardovanja uvek ornih SAD-a." (Despotović Lj, 2011: 6)

Kada talibanski dečak-samoubica, poslat od Al Kaide, u terorističkom zanosu usmrta 31 vojnika u pakistanskom regrutnom centru to nije problem samo ove vlade? Rastuća militantnost regrutuje nove sledbenike, pa na drugom kraju sveta kosovski Albanac Arid Uka (21 godina), uz povike "Alah je veliki" i "Džihad" ubija dva američka vojnika na aerodromu u Frankfurtu! Na svom profilu na Fejsbuku terorista je otvoreno pokazivao sklonost ka radikalnim islamističkim forumima, izražavao želju za pucanjem iz poluautomatskog oružja, savetovao prijateljima da se bore za fundamentalističke ideje i širenje islamističkog uticaja! Samoshvatanje je bitan element kognitivne strukture jer nas uvodi u moralnu perspektivu, ideologiju i religijsko-kulturološki okvir iz kojeg terorista interpretira ostali svet! Analiza društvenih mreža možda je mogla da predupredi teroristički akt, ali moć novih medija službe bezbednosti još uvek ne prate na adekvatan način. Snaga nacionalnih zajednica je sve manje teritorijalizovana jer se putevi ekonomskih, religijskih, političkih ili kulturoloških interesa planetarno ukrštaju, pretvarajući geopolitiku u geoeonomiju i geoterorizam.

Upravljanje krizama jedna je od najznačajnijih delatnosti modernog društva, što znači da u kriznim situacijama nema mesta moralnim panikama. Osnovni principi svakog kriznog menadžmenta sadržani su u stavovima da su: (1) krize neizbežne, (2) da reagovanje na krize mora da bude planirano i (3) da je krizni menadžment deo odgovornosti lidera i menadžera na svim nivoima. Glavna uloga policije u borbi protiv terorizma je da spreči i odvraća od terorističkih akata. Policijske snage imaju ulogu nosioca antiterorističkih mera u nacionalnim zakonodavstvima većine zemlja. Terorističke aktivnosti mogu da proizvedu različite krize – neophodno je ne samo zbrinjavanje žrtava, već i primena odbrane od biološkog, hemijskog i radiološko-nuklearnog oružja (ukoliko su ih teroristi primenili), ili otklanjanje posledica od uništenja privrednih i energetske objekata (eksplozija na brani koja bi mogla da proizvede poplave i slične situacije). *Krivično-pravni model*<sup>15</sup> u prvi plan stavlja pravne norme i očuvanje demokratskih principa kao osnovnu premisu u borbi protiv terorizma, čak i po cenu da one umanje efikasnost kontraterorističkih mera. *Ratni model* vidi terorizam kao akt (revolucionarnog) rata i stavlja jači naglasak na obuzdavanje i protivudar terorizmu nego na održavanje liberalnih demokratskih prava. U praksi ova dva modela se prepliću i dopunjuju, pri čemu je važno imati podršku međunarodne zajednice. Međunarodne organizacije su se, takođe, okrenule ka stvaranju okvira za krivičnu jurisdikciju i usredsređivanje na onemogućavanje terorističkih akata. Konvencije Ujedinjenih nacija, kao

15 Graeme, S, Gunaratna. R (2005) str. 99 -120.

i rezolucije Saveta bezbednosti UN zabranjuju različite vrste terorističkih akata<sup>16</sup> i pravno onemogućavaju teroristima da, posle izvršenog akta, izbegnu kaznu i nađu sklonište u bilo kojoj zemlji, članici ove organizacije.

Savremeni mediji više nisu obični prenosioци informacija (posrednici), jer konvergencija interneta, digitalnih platformi i klasičnih medija omogućava nekontrolisano reprodukovanje slika stvarnosti, što terorizmu daje snažan propagandni zamah. Znakovi, simboli, predstave i spektakli kreiraju se u skladu sa interesima vlasnika medijskih kanala, pa tako komunikacioni činovi utiču na psihološko opredeljivanje auditorijuma. Medijske prezentacije utiču i na način na koji političari predlažu rešenja aktuelnih društvenih problema. Narkotička moć televizijskih slika ne samo da oblikuje javno mišljenje, već utiče i na političke reakcije. U komunikacionom prostoru intezivira se rasprava oko terorističkih aktivnosti, pa se zatim naglo prekida, ne dozvoljavajući političarima, vladinim funkcionerima i policijskim starešinama da kritički analiziraju situaciju i racionalno odlučuju o daljim pravcima delovanja<sup>17</sup>. Drugim rečima, tehnološka revolucija je u polje bezbednosti uključila sve oblike masovne komunikacije, koja interaktivnim repertoarom služi građanima, ali i teroristima koji bi rado promenili društveni poredak. Pored nasilja, koje im je imanentno, teroristi koriste različite strategije i taktike da bi ostvarili dejstvo na informativno-komunikacioni podsistem, a preko njega i na druge društvene pod sisteme i javnost. Pojavom satelita, Interneta, digitalnih platformi i mobilnih telefona oni su komunikaciono dinamizovali strategije i taktike, čineći sve kako bi aktivnostima spektakularnošću i strahom obezbedile medijsko prisustvo. Čak, kada bi vlasti cenzurisale ili prećutale teroristički akt u TV programima ili štampanim sadržajima, gotovo u realnom vremenu oni će biti dostupni na Internet sajtovima koji se lako otvaraju i još brže gase.

Identifikujući tri vrste odnosa između medija i političkog sistema,<sup>18</sup> Denis Mek Kvejl potencira značaj medija u izgradnji javnog prostora. On žurnalizam vidi kroz uloge *nadgledanja* (monitoring role), sa naglaskom na ukazivanje na događaje i postavljanje dnevnog reda u javnoj debati, *podsticanja* (facilitative role) gde novinarstvo pomaže demokratsko delovanje i građansku participaciju, ulogu *saradnje* (collaborative role) u kojoj patriotizam, kulturne i društvene identifikacije vode ka koheziji medija i vlade, i *radikalnu* ili *kritičku* ulogu (radical role), sa izraženo neprijateljskim stavom novinara, opredeljenih za interese suprotstavljene vlastima. Izveštavajući o terorizmu jasno je da možemo koristiti samo prve tri uloge, uz saradnju sa državom koja mora voditi računa o specifičnim nezadovoljstvima određenih grupa za čija se prava teroristi bore. Poredak istine počiva na kreiranju simboličkih predstava, novoj vrsti duhovnog stvaralaštva, pri čemu magnetno polje događaja u kriznom komuniciranju čine kontrolisane informacije, načini njihove prezentacije i manipulacije<sup>19</sup>. Snage bezbednosti i mediji imaju,

16 Organizacija Ujedinjenih nacija je usvojila trinaest antiterorističkih konvencija kojima se suzbijaju različiti akti terorizma i zahteva od država da mu se suprotstavljaju. Savet bezbednosti, kao telo Ujedinjenih nacija zaduženo za svetski mir, usvojio je više od trideset rezolucija kojima se osuđuje terorizam i ukazuje na njegovu opasnost. Rezolucija 1373 iz septembra 2001. ima specijalni značaj zbog svoje sveobuhvatnosti, konkretnih mera i preciznih pravaca za buduću akciju. Prema ovoj rezoluciji, sve zemlje su pravno obavezne da primene široku listu specifičnih mera uključenih u rezoluciju, a Komitet, osnovan Rezolucijom, prati aktivnosti država u suzbijanju terorizma i podržava njihove aktivnosti.

17 Kada su dvojica američkih vojnika ubijeni u Somaliji, a njihova unakažena tela vučena ulicama Mogadiša, američke televizijske stanice su emitovale snimke koji su zgrozili javnost. Mediji su vršili pritisak na tadašnjeg predsednika SAD da javnosti saopšti šta će vlada preduzeti? Kao ishitrena mera, doneta je odluka o hitnom povlačenju američkih snaga iz Somalije, što se kasnije pokazalo kao pogrešno rešenje.

18 Poznati teoretičar vrši sledeću podelu: liberalni (zasnovan na tržištu), demokratsko-korporativni, u kome se intervencijom vlade obezbeđuju interesi građana i takmičarski pluralizam (medijska podrška paralelno sledi strukturu političke ideologije u društvu). (2007:14)

19 Savremena civilizacija gotovo i da ne shvata da monopol u stvaranju duhovnog prostora danas pripada masmedijima, odnosno komunikacijskim imperijama koje snažnim tehnološkim čudima u naše domove unose slike drugih ljudi. Ukidajući geografsku distancu (sve se to dešava pred našim očima) i psihičku izolovanost (možda ćemo

donekle, različite ciljeve kada je u pitanju terorizam i javnost. Dok policija pokušava da smiri tenzije i smanji psihološko dejstvo učinjenog ili terorističkog akta koji je u toku — kao što su otmice i talačka situacija, dotle mediji koriste dramatiku terorizma kao priliku da privuku pažnju javnosti. Upravljanje komunikacijama postaje izuzetno značajno, jer je to jedini način da se ostvari i politička pobjeda, a ona je moguća tek podrškom javnog mnjenja.

U Srbiji su veoma retka istraživanja koja analiziraju načine medijskog izveštavanja o terorizmu. Za potrebe ovog rada koristili smo rezultate već citiranog doktorskog rada Ksenije Đurić-Atanasievski, koja je detaljno istraživala pisanje dnevnih listova *Politika* i *Danas* - u petnaestodnevnom periodu septembra 1998. i marta 2001. godine. Osnovna jedinica obaveštenja bio je terorizam albanskih separatista na Kosovu i Metohiji 1998. godine i tri opštine na jugu Srbije 2001. godine i suprotstavljanje terorizmu, koje obuhvata vojno-policijske, političko-diplomatske, ekonomsko-socijalne i druge mere.

Analiza sadržaja pokazala je da su mediji veliku pažnju posvetili terorizmu kao aktuelnom društvenom problemu. Broj priloga – 718 i tema – 1063 – potvrdio je značaj jer je u proseku objavljivano devet informacija dnevno. Ukupna tematska opredeljenost priloga u oba analizirana perioda bila je usmerena pre svega na izveštavanje o aktivnostima u vezi sa suprotstavljanjem terorizmu i u mnogo manjem obimu aktivnostima terorista. Međutim, veliki broj priloga o uslovima i uzrocima tražio je tumačenje, jer inostrane analize sadržaja napisa o terorizmu pokazuju da objašnjenje uslova nastanka terorizma i njegovih uzroka ne predstavlja više od 20 odsto napisa. Priloga čije su teme metode i sredstva terorista i suprotstavljanje terorizmu bilo je značajno manje, mada se ova tema javljala u gotovo petini napisa. Ovo znači da su mediji pokušavali da ukažu ne samo na aktivnosti, nego i na načine da se konfliktna situacija reši.

Država je izubila veliki deo nekadašnje moći u komunikacionom upravljanju, pa ljudi sa Fejsbuka, Tvitera i sličnih socijalnih mreža lako postaju nove vođe dajući sebi identitet u skladu sa smislom oko kojeg se neformalne grupe udružuju. Novi mediji kreiraju novi identitet, zaštićen aurom nevidljivosti i sajber prostora koji nudi svoju logiku, vrednosti i obrasce ponašanja. Borba protiv terorizma se dobija najpre u svesti građana, što znači nakon složenog i dugotrajnog simboličkog procesa, pri čemu se sila može koristiti samo u kontrolisanim i dozvoljenim formama. Neformalna mreža alternativnih društvenih pokreta (grass-roots movements) i građanskih inicijativa (burgerliche iniziativen) najavljuje dinamičnu mobilizaciju javnosti koja nadzire državnu politiku i vladavinu prava. Odnosom vlasti prema medijima, kada je u pitanju terorizam, bave se i međunarodne organizacije. U Preporuci Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1706 (2005)<sup>20</sup> poseban deo se tiče ovih odnosa. Od članica i zemalja posmatrača se traži:

- da redovno obavestavaju javnost i medije o vladinim strategijama i akcijama u borbi protiv terorizma;
- da se uzdrže od zabrane i čak nepotrebnih restrikcija u širenju informacija i stavova u medijima o terorizmu kao i o reakcijama državnih vlasti na terorističke akte ili pretnje u borbi protiv terorizma;
- da informišu, na njihov zahtev, medije koji se bave terorizmom o specifičnoj bezbednosnoj situaciji, da bi se izbeglo da novinari koji istražuju terorizam budu bespotrebno izloženi opasnosti koju mogu da stvore teroristi ili antiterorističke akcije državnih vlasti;
- da uključe medijsko obrazovanje u školski sistem, kako bi ohrabрили kritičko i

mi biti sledeći), oni postepeno osvajaju naše slobode, ali i mišljenja, stavove, navike, modele ponašanja. (Jevtović, Politikologija religije, 2007:102)

informativno korišćenje medijskih sadržaja i jačanje svesti građana o užasima terorističkih akata što je pre moguće;

- da saraduju sa pravosudnim vlastima i policijom kako bi se sprečilo širenje nelegalnih poruka i slika terorista na internetu;
- da primene Dodatni protokol na Konvenciju o sajberkriminalu, koji se odnosi na krivičnu prirodu akata rasističke i ksenofobične sadržine koji se plasira preko kompjuterskog sistema.

## Zaključak

Terorizam danas brzo menja oblike, koristi se sofisticiranim komunikološkim tehnikama i metodama, shvatajući kako medijske predstave čine moćno propagandno oruđe za regrutaciju novih sledbenika. Brutalne akcije sa kreiranjem dramatičnih događaja i šokiranjem javnosti deo su arsenala psiholoških podsticaja koji imaju za cilj privlačenje medijske pažnje. Od bezbedonosnih službi se traži dalje medijsko opismenjavanje, posebno u sferi Interneta i mobilnih tehnologija jer se preventivna borba protiv terorizma sve više odvija u nadzoru i analizi komunikacionih strujanja. Terorizam kao oblik grubog političkog nasilja neposredno ugrožava građane, potencijalne mete ili žrtve, ali i osnovne vrednosti društva ili **atribute državnosti**. **Za**-datak medija je da istinito i profesionalno obaveste javnost o postojanju terorističke organizacije, riziku i pretnjama koje ona predstavlja za državu, region ili međunarodnu zajednicu. Otuda istraživačkim pristupom, analizama i interpretativnošću treba zaustaviti poplavu tabloidno-senzacionalističkih slika, koje često pomažu popularisanju terorističkih ideja. Planovi izveštavanja medija o terorizmu u budućnosti treba da čine sastavni deo kontra-terorističkih mera, odnosno kriznog komuniciranja. To podrazumeva dodatna i značajna ulaganja u moderne tehnologije, ali i stvaranje ekspertskih timova u policiji, vojsci i sličnim državnim i međudržavnim institucijama i organizacijama koje će saradnjom sa medijima ostvariti kvalitetan monitoring konteksta koji generiše pojavu savremenog terorizma i naglasiti potrebu prevetivne akcije koja treba da ukaže na sve bitne aspekte borbe protiv terorističke opasnosti.

## Literatura

1. Chermak, S. Gruenewald, J: "The Media Coverage od Domestic Terrorism", Justice Quarterly, Dec. 2006, Vol 23, Iss 4.
2. Graeme, S, Gunaratna,R (2006), Counterterrorism, ABC-Clio, Santa Barbara
3. Jenkins, P. (2003), Images of Terror: What we can and can not know about Terrorism, Adline de Gruyter, New York.
4. Laquer,W (1977): Terrorism, Weindenfeld and Nicolson, London
5. Schmid.A.P.(1990, March 7): Terrorism and the Media: Freedom of Information vs Freedom from Intimidation, Paper presented at the University of California, USA
6. Vajt, Dž, (2002): Terorizam, Aleksandria Press, Beograd
7. Despotović Lj. (2011) Geopolitika identiteta, DNS Logos, Bačka Palanka
8. Đurić-Atanasievski, K. (2010): Medijsko predstavljanje terorizma i modeli izveštavanja, doktorat odbranjen na Fakultetu za kulturu i medije Megatrend univerziteta, Beograd

9. Jevtović, Z. (2007): "Masmedijski preobražaj terorizma i religije u globalnom poretku", Politikologija religije, Centar za proučavanje religije i versku toleranciju, br. 1. Beograd.
10. Kin, Dž. (2003): Civilno društvo, Filip Višnjić, Beograd.
11. Simeunović, D. (2002): "Teorijsko određenje terorizma", iz: Međunarodni terorizam, Beogradski forum za svet ravnopravnih, Beograd
12. Špehar, P. (2010): "Mekdonalizovana religija. Prilog teoriji mekdonalizacije u politikologiji religije", Politikologija religije, Centar za proučavanje religije i versku toleranciju, br. 1, God. IV, Beograd.

## REDESIGNING MEDIA IMAGES OF CONTEMPORARY TERRORISM IN THE INTERNATIONAL SECURITY SYSTEM

**Abstract:** The media images of terrorism over the last few decades have been changing to meet the needs of state policy and the fight against terrorism challenges on the one hand and the new role of media and media system that has adapted to changes in the system of security. The rising risk of outbreaks of new and increasingly complex terrorist crisis was followed by the complexity of international relations, geopolitical recomposition of global and regional policy, technological and political use of the media system as an important links in the chain of struggle against modern terrorism. Media images of modern terrorism is, therefore, had to experience a unique identity redesign and adapt to the needs of a systemic approach to solving security problems especially in the area of its prevention and media isolation. A new concept of media treatment of the terrorist threat thus implies, the emphasis on research and explanation dimension of the complex international problem.

**Keywords:** contemporary terrorism, geopolitics of identity, media image, safety.

# TAJNOST PISMA, TELEGRAMA I DRUGIH POŠILJKI I STANDARDI EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

*mr Žarko Sinđelić*

*Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd*

*mr Dragan Cvetković*

*Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd*

**Apstrakt:** Pravo na tajnost pisama i drugih pošiljki, uz određena odstupanja garantovano je Ustavom RS. S tim u vezi od praktičnog je značaja utvrditi pravno priznati interes državnih organa da ostvare uvid u sadržaj nečije prepiske. U zavisnosti od okolnosti slučaja državni organi nečiju prepisku nekad mogu samo zadržati, nekad samo otvoriti ali ne i pročitati, a nekad i otvoriti i pročitati. To može imati veliki praktični značaj jer se u krivičnom postupku može postaviti pitanje validnosti dokaza koji su prikupljeni uvidom u sadržaj nečije prepiske, tj. pitanje ispunjenosti krivičnoprocesnih pretpostavki za korišćenje ovakvih dokaza. Praktičan značaj rada usmeren je na stvaranje jedinstvene reference u srpskoj naučnoj literaturi za razumevanje praktičnih posledica vezanih za pravo na tajnost pisama i drugih pošiljki na međunarodnom planu, kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava, a što će dobijati na značaju kako postupak Srbije Evropskoj uniji bude napredovao.

**Ključne reči:** tajnost pisma, Ustav RS, Evropski sud za ljudska prava, sadržaj pisma, dokaz.

## Praksa Evropskog suda za ljudska prava

Evropska komisija za ljudska prava (Komisija) je dugo vremena smatrala, da pored ograničenja navedenih u stavu 2. član 8. EKLJP, pravo na poštovanje prepiske može biti podložno i implicitnim ograničenjima. Ona je, naime, bila mišljenja da specijalni pravni status zatvorenika, lica u pritvoru, pacijenata u psihijatrijskim ustanovama, vojnika i državnih službenika podrazumeva manji obim prava i sloboda garantovanih evropskom konvencijom, u odnosu na lica koja ne pripadaju tim kategorijama. Tako se, prema ovoj doktrini, smatralo da pravo na poštovanje prepiske ima ograničeni karakter za zatvorenike, s obzirom na inherentna ograničenja koja izvršenje kazne zatvora uključuje u ostvarivanje ovog prava.<sup>1</sup>

Evropski sud za ljudska prava je, međutim, odbacio doktrinu «inherentnih ograničenja» Komisije, tj. shvatanje da izdržavanje kazne zatvora pretpostavlja implicitno ugrađena ograničenja u ostvarivanju prava na poštovanje prepiske. On je usvojio stav, da država može pripadnost određenoj kategoriji - npr. zatvorskoj populaciji u konkretnom slučaju - uzeti u obzir prilikom ograničavanja prava i sloboda, ali da se zatvoreniku, kada je u pitanju pravo na poštovanje prepiske, mogu nametnuti samo ona ograničenja koja su izričito navedena u stavu 2. člana 8. EKLJP. Dakle, restrikcije ne mogu biti nametnute zatvoreniku kao prikrivena sankcija, tj. imati karakter dodatnog kažnjavanja.

<sup>1</sup> Predstavka br.2375/64, X protiv Savezne Republike Nemačke, Zbirka 22 (1967), str.45; predstavka br. 2749/66, Kenneth Hugh de Courcy v the United Kingdom, Godišnjak H (1967), str.388.



Prema praksi Suda ometanje komunikacije vrši se u vidu cenzure ili stopiranja pisma,<sup>2</sup> bilo da je ono poslato ili da je primljeno. Odnosi se i na ometanje započinjenja komunikacije, na primer u situacijama kada vlasti ograniče ili zabrane licu lišenom slobode komunikaciju sa spoljnim svetom, ili kada mu učine nedostupnim pribor za pisanje.<sup>3</sup>

U najvećem broju predmeta, Sud je razmatrao slučajeve ometanja prepiske zatvorenika sa spoljnim svetom. Tako je Sud imao prilike da zaključi da je suština člana 6. EKLJP ispunjenje procesnopравnih pretpostavki tokom suđenja, kako bi se obezbedilo pošteno suđenje. Prema tome, ometanje i cenzura komunikacije lica lišenog slobode sa svojim advokatom predstavlja kršenje i člana 6. i člana 8. EKLJP.<sup>4</sup> Ovo pravo mora biti zaštićeno i u situaciji kada klijent još nije angažovao advokata ali putem pismene komunikacije radi na tome da dođe do zasnivanja klijentskog odnosa.<sup>5</sup> Isto pravilo odnosi se i na ometanje prepiske zatvorenika sa institucijom ombudsmana,<sup>6</sup> nekom drugom domaćom institucijom<sup>7</sup> ili međunarodnim telom koje se bavi zaštitom ljudskih prava.<sup>8</sup>

U slučaju *Radaj v Poland* Sud je istakao da praksa otvaranja i čitanja pisma zatvorenika dovodi do ometanja prava na poštovanje prepiske u vidu kršenja člana 8. EKLJP, ali isto tako i do ometanja delotvornosti sistema individualnih predstavljanja garantovanih član 34. EKLJP. Na ovaj način, onemogućava se slobodna komunikacija između lica i Suda koja nije izložena kontroli i pritiscima domaće vlasti i zato ovakva praksa mora biti u najkraćem roku izmenjena.<sup>9</sup>

U slučaju *Campbell v Ujedinjeno Kraljevstvo*<sup>10</sup>, predlagač se žalio da su mu prepisku sa advokatom i Evropskom komisijom za ljudska prava otvarala i čitala službena lica u zatvoru, suprotno član 8 EKLJP. U svojoj presudi Sud je napomenuo sledeće:

«... odmah na početku svoje žalbe Komisiji, upućene 14. januara 1986. godine, predlagač se žalio da je njegova prepiska sa advokatom i Evropskom komisijom za ljudska prava redovno podvrgavana kontrolni utoliko što je otvarana, ispitivana, pažljivo pregledana i cenzurisana od strane službenih lica u zatvoru.» On je dodao da su mu bili ograničeni kontakti sa advokatom i Komisijom zato što je znao da će «ovu prepisku čitati i evidentirati službena lica u zatvoru.»

Sud sem toga napominje kako vlada nije sporila da predlagačeva primljena i poslata prepiska sa advokatom, pored one koja se odnosi na tužbeni zahtev komisiji, može po zatvorskim pravilima biti pregledana. I zaista, odgovarajući organ obavestio je predlagača i njegovog advokata da ova prepiska podleže zatvorskim pravilima koja predviđaju otvaranje i čitanje takvih pisama. U ovim okolnostima predlagač može tvrditi da je bio žrtva mešanja u njegovo pravo na poštovanje prepiske po članu 8 EKLJP. Sud je smatrao, u ovom slučaju, da otvaranje i čitanje predlagačeve prepiske sa advokatom i otvaranje pisma primljenih od Komisije nije predstavljalo bilo kakvu nužnu društvenu potrebu i da stoga sve to nije bilo «neophodno u demokratskom društvu» u smislu člana 8. stav 2. EKLJP.

Međutim, ometanje prepiske može biti opravdano ukoliko je ispunjen tripartitni test, ustanovljen u predmetu *Rinzivillo v Italija*<sup>11</sup>.

2 Silver v the United Kingdom (Nos. 5947/72;6205/73;7052/75;7061/75;7107/75;7113/75;7136/75), 1983.

3 Cotlet v Romania (No.38565/97), 2003. godine.

4 Calogero Diana v Italy (No. 15211/89), 1996. godine

5 Schonenberger and Durmaz v Switzerland (No.11368/85), 1985. godine.

6 Niedbala v Poland (No.27915/95), 2002. godine.

7 William Faulkner v the United Kingdom (No. 37471/97), 2002. godine.

8 Puzians v Lithuania (No. 44800/98), 2002. godine.

9 Radaj v Poland (No.29537/95; 35453/97), 2002. godine.

10 Presuda od 25. marta 1992. godine, serija A br.233, str.16.

11 Presuda od 21. decembra 2000. godine (No.31543/96)

1.Prvi uslov je da kontrola prepiske mora biti predviđena zakonom. Sud je izneo mišljenje da takva zakonska mera mora biti u dovoljnoj meri precizna. U presudi u slučaju *Caloger Diana v Italija*<sup>12</sup>, koji se odnosio na kontrolu pošte predlagača, koju je naložio sudija odgovoran za izvršenje izrečenih kazni, Sud je zauzeo sledeći stav:

Sud ponovo napominje da nije moguće, i pored toga što zakon koji daje diskreciono pravo mora naznačiti područje primene tog prava, postići apsolutnu sigurnost pri sastavljanju zakona, i verovatno bi se u potrazi za sigurnošću pokazala preterana krutostav U ovom slučaju, ipak, Zakon br.354 organima vlasti dopušta preveliku širinu. Konkretno, u njemu se samo identifikuje kategorija lica čija se prepiska može cenzurirati kao i nadležni sud, a da se **ne navode trajanje mere ili razlozi koji tu meru opravdavaju**. Sve u svemu, italijanski zakon ne pokazuje u razumnoj meri jasno područje primene i način vršenja relevantnog diskrecionog prava koje je dat organima vlasti, tako da godine *Diana* nije uživao minimalni stepen zaštite na koju građani imaju pravo shodno načelima vladavine prava u demokratskom društvu.

Sud je zauzeo sličan stav i u slučaju *Petra v Rumunija*<sup>13</sup>, gde je Sud izneo mišljenje da je zakon ostavio organima vlasti preveliku širinu, time što je restriktivan, i naročito, što je uopšteno naznačio da osuđeni zatvorenici imaju pravo da primaju i šalju prepisku i što službenim licima u zatvoru daju ovlašćenje da zadrže bilo koje pismo ili novine, knjigu ili časopis koji nije celishodan za rehabilitaciju osuđenog zatvorenika, tako da se kontrola prepiske izgleda vrši po automatizmu, bez obzira na bilo kakvu odluku sudskog organa, i nije podložna bilo kakvom pravnom leku.

2.Drugi uslov je da do ometanja prepiske može doći samo radi zaštite nacionalne bezbednosti, i radi prevencije nereda ili kriminala.

3.Treće, ovakva mera mora biti neophodna, odnosno maraju postojati činjenice ili informacije koje bi objektivnom posmatraču ukazale na postojanje zloupotrebe privilegovanih kanala komunikacije.<sup>14</sup> U slučaju *Campbell v the United Kingdom*<sup>15</sup> Sud je razmatarao pitanje potrebe da se vrši kontrola prepiske sa advokatom:

... pojam neophodnosti podrazumeva da se mešanje mora odnositi na hitnu društvenu potrebu i, konkretno, da je u srazmeri sa legitimnim ciljem kojem se teži. Pri utvrđivanju da li je mešanje»neophodno u demokratskom društvu» može se voditi računa o izvesnoj slobodi procene koju ima država.

Mora se priznati da je potrebna izvesna mera kontrole zatvorenikove prepiske i da to nije u suprotnosti sa Konvencijom, s tim da se mora voditi računa o uobičajenim i razumnim zatvorskim uslovima. Pri proceni dopuštene mere takve kontrole uopšte, ne treba ipak ispustiti iz vida da je pisanje i prijem pisama ponekad jedina zatvorenikova veza sa spoljnim svetom. Sasvim je jasno da bi u opštem interesu bilo da svakom licu koje želi da konsultuje advokata dopustiti da to učini pod uslovima koji pogoduju punom i neometanom razgovoru.

Doista, u svojoj presudi u slučaju *S v Švajcarska*<sup>16</sup> Sud je istakao važnost zatvorenikovog prava da održava kontakt sa svojim zastupnikom van domašaja zatvorskih organa. Smatra se, u smislu člana 6. EKLJP, da ako advokat ne bi bio u stanju da razgovara sa svojim klijentom bez nadzora i od njega primi poverljiva uputstva, njegova pomoć ne bi bila od neke velike koristi, s obzirom na činjenicu da je svrha Konvencije da zajemči prava koja su praktična i delotvorna. Po mišljenju Suda, slični razlozi postoje i kada je u pitanju zatvorenikova prepiska sa advokatom oko predstojećeg sudskog postupka

12 Presuda od 15. novembra 1996. godine (No 6p.1521/89).

13 Presuda od 23. septembra 1998. godine ( No 27273/95).

14 Fox, Campbell and Hartley v the United Kingdom (No.12244/86;12245/86;12383/86), 1990, nap.32.

15 Presuda od 25. marta 1992. godine (serija A br.233, str. 18 i 19, stavovi 44-48).

16 Presuda od 28. novembra 1999. godine (serija A br.220, str.15 i 16, stav 48).

ili onog koji je u toku gde je potreba za tajnošću podjednako važna, naročito kada se prepiska odnosi, kao u ovom slučaju, na tvrdnje i žalbe na postupanje zatvorskih organa. Podložnost takve prepiske rutinskim pregledima, naročito od strane pojedinaca ili organa koji su možda neposredno zainteresovani za predmet koji se u njoj iznosi, nije u skladu sa načelima tajnosti i profesionalne povlastice koji pripadaju odnosu između advokata i njegovog klijenta.

Kao što je poznato, što je i vlada istakla, teško je povući graničnu liniju između pošte koja se odnosi na predstojeći sudski postupak i one koja je opšte prirode, a prepiska sa advokatom se može ticati pitanja koja imaju malo ili nimalo veze sa sudskim postupkom. I pored svega, Sud ne vidi razlog zbog kojeg ne bi pravio razliku između različitih kategorija prepiske sa advokatom koja se, bez obzira na svrhu, tiče pitanja koja su privatnog i poverljivog karaktera. U načelu, takva pisma su zaštićena na osnovu član 8. EKLJP. Ovo znači da zatvorski organi mogu otvoriti pismo koje je advokat uputio zatvoreniku kada postoji razuman osnov za verovanje da se u njemu nalazi nezakonit sadržaj koji se ne može otkriti uobičajenim sredstvima. **Pismo se, ipak može otvoriti, ali ne i pročitati.** Trebalo bi obezbediti odgovarajuća jemstva da pismo neće biti pročitano; na primer da se ono otvori u prisustvu zatvorenika.

Čitanje pošte koju zatvorenik prima od advokata i koju ovom šalje, s druge strane, može jedino biti dopušteno u izuzetnim okolnostima, kada organi vlasti imaju razuman osnov da veruju kako se ova povlastica zloupotrebljava jer njen sadržaj ugrožava bezbednosne mere u zatvoru ili druge ljude, ili su na neki drugi način krivične prirode. «Razuman osnov» se procenjuje na osnovu okolnosti i pretpostavlja postojanje činjenica ili obaveštenja koja bi uverila objektivnog posmatrača da je povlašćeni način komunikacije zloupotrebljen.

Slično je bilo i u slučaju *Golder*<sup>17</sup>, gde je Sud zauzeo stav da iako kazna lišenja slobode po svojoj prirodi pretpostavlja ograničenja u vršenju prava na privatni i porodičan život, pravo zatvorenika na necenzurisani prepisku sa advokatom ili sudom ne trpi ograničenja, pošto je to glavno sredstvo koje on može koristiti kako bi ostvario svoja prava. Kao što je rečeno, u takvoj situaciji, vlasti mogu **otvoriti pismo zatvorenika samo onda kada imaju razuman razlog da veruju da njegov sadržaj ugrožava bezbednost zatvora, sigurnost drugih lica ili onda kada je pismo po svojoj prirodi kriminalno.**<sup>18</sup>

Tako pisma privatne sadržine mogu biti otvarana samo onda kada **sadrže pretnju nasiljem ili diskusiju o nekim krivičnim aktivnostima**, dok će u drugim situacijama takva mera biti suprotna članu 8 EKLJP.<sup>19</sup> Ipak, pod ova ograničenja nikako se ne može podvesti situacija u kojoj advokat savetuje svog klijenta da se brani ćutanjem. Isti princip primenjuje se i na pritvorena lica.<sup>20</sup>

U vezi s tim, treba pomenuti presudu u slučaju *Silver i dr. v Ujedinjeno Kraljevstvo*<sup>21</sup> gde je Sud prihvatio izuzetke od člana 8 stav 2. EKLJP. Sud je smatrao da su zatvorski organi mogli da zadrže pisma jednog od pritvorenika kako bi trajno sprečili izbijanje nereda. Između ostalog, Sud je napomenuo sledeće:

«Pisma *godine Cooper-a*, br.28-31, oduzeta su ne samo zbog toga što se služio veoma neprimerenim rečnikom već i zato što su se u njima iznosile pretnje nasiljem. Njegov zastupnik je osporavao mišljenje Komisije da je mešanje u njegovu prepisku bilo «neophodno» po drugom osnovu. Sud se slaže sa mišljenjem Komisije. U pismima br.28-30 jasno su izrečene pretnje, dok se pismo br.31 može smatrati nastavkom onoga

17 *Golder v the United Kingdom* (1975).

18 *Campbell v the United Kingdom* (1992).

19 *Boyle and Rice v the United Kingdom* (No.9659/82;9658/82), 1998. godine.

20 *Schonenberg i Durmaz v Switzerland* (1988).

21 *Presuda od 25. marta 1983. godine* (Serija A br.61, str. 40, stav 103).

što je rečeno u prethodnima. Po mišljenju Suda, nadležni organi imali su dovoljno razloga da zaključe kako je neophodno oduzeti ta pisma «da bi se sprečio nered i zločin», u smislu članu 8 stav2 EKLP.

U posebnom smislu postavlja se pitanje prava na tajnost pošiljki pritvorenih lica osumnjičenih za terorizam. Sud je to istakao u slučaju *Erdem v Germany*<sup>22</sup> :

«Danas se demokratska društva osećaju ugroženim od krajnje sofisticiranih oblika špijunaže i terorizma, i, da bi se efikasno borila protiv takvih pretnji, država mora biti u mogućnosti da preduzme tajno nadgledanje subverzivnih elemenata koji se nalaze pod njenom jurisdikcijom.

Zato Sud, u izuzetnim okolnostima, prihvata postojanje zakona kojim se dozvoljava tajni nadzor pisama, pošta i telekomunikacija što jeste neophodno u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbednosti i/ili prevencije kriminala.»

Međutim, i pored ovog priznanja, Sud smatra da komunikacija između zatvorenika i advokata predstavlja fundamentalno pravo lica lišenog slobode, i da neposredno utiče na pravo na odbranu. Upravo iz tog razloga, kao što je to Sud prethodno izneo, može se u posebnim slučajevima uz ovlašćenje odstupiti od tog načela, ali se pri tom moraju pružiti dovoljna jamstva protiv zloupotreba, pa ometanje ove komunikacije mora biti izuzetno i mora biti praćeno adekvatnim i dovoljnim garantijama protiv bilo koje zloupotrebe.

Generalna kontrola pisama, koja nije vremenski ograničena i koja nema unapred utvrđene razloge za sprovođenje, smatra se nezakonitom.<sup>23</sup> Takođe, vlasti nisu u obavezi da dostave zatvoreniku pismo ili novine, knjigu ili magazin koji nije u skladu sa procesom njegove rehabilitacije, osim ukoliko ovakva mera nije preširoko postavljena i bez mogućnosti da je preispita neko nezavisno telo.<sup>24</sup> Međutim, onemogućavanje iniciranja prepiske zatvoreniku, npr. putem obezbeđivanja pribora, ne može se nikako pravdati prevencijom od nereda ili kriminala.<sup>25</sup>

U predmetu *Stojanović protiv Srbije*<sup>26</sup> podnosilac predstavke se između ostalog žalio zbog mešanja zatvorskih organa u njegovu prepisku sa Sudom, kao i sa raznim domaćim telima. Sud je u postupku utvrdio da je dopisom od 21.jula 2004.godine Zdravstvena inspekcija obavestila podnosioca predstavke o pokriću njegovog zdravstvenog osiguranja. Ovaj dopis imao je pečat zatvora od 22.jula 2004.godine i registarski broj 713/9033. Na dopisu podnosioca predstavke od 10.avgusta 2004. godine, koji je uputio Sudu, takođe se nalazio pečat zatvora od 10.avgusta 2004.godine, kao i registarski broj 24/9684. Dopisom od 21. decembra 2004.godine, između ostalog, Sekretarijat Suda je na srpskom jeziku obavestio podnosioca predstavke o navedenom pečatu, pretpostavljajući da on možda ne zna za to. U kasnijem dopisu od 11 januara 2005.godine, podnosilac predstavke je naveo da je sva njegova prepiska sa Sudom, kao i sa drugim telima, morala da prođe kroz zatvorsku upravu, gde je otvarana, i da je navodno to bila standardna praksa na osnovu važećih zakonskih propisa. Ovaj dopis je takođe imao pečat zatvora od 11 januara 2005.godine, i registarski broj 24/67. Podnosilac predstavke je u junu 2006.godine dostavio Sudu izjavu koju je potpisalo 78 zatvorenika kojom se potvrđuje, između ostalog, da su zatvorski organi rutinski otvarali njihovu prepisku.

Vlada je tvrdila da nije bilo povrede član8 Konvencije. Navela je da sistem funkcionisao na sledeći način: 1) zatvorenici bi dostavljali svoju prepisku u dva primerka, 2) na drugi primerak bi se zatim stavljao pečat i datum, kao odgovor na njihove zahteve,

22 Erdem v Germany(No.38321/97), par. 64.

23 Lavents v Latvia (2002).

24 Petra v Romania (No.27273/95), 1998. godine.

25 Cotlet v Romania (No.38565/97),2003. godine.

26 Stojanovic v Serbia ( No.34425/04) od 19. maja 2009. godine.

i vraćao bi im se, i 3) prvi primerak bi se stavljao u koverat i prosleđivao na naznačenu adresu. Prepisku zatvorenika na taj način nisu ni otvarali ni čitali zatvorski organi.

Vlada je tvrdila da se ovaj sistem zasniva na član 65 stav3 Zakona o izvršenju krivičnih sankcija iz 1997.godine<sup>27</sup>, koji se iako možda nedovoljno precizan nije mogao tumačiti tako da znači da se sva prepiska zatvorenika mora automatski nadgledati. Moguće kršenje Konvencije nije, kako je vlada tvrdila, bilo posledica namere zakonodavca, već posledica administrativne prakse koja je utvrđena pre nego što je Konvencija stupila na snagu u odnosu na Srbiju. Vlada je dalje tvrdila da je podnosilac predstavke dostavljao otvorene dopise zatvorskim organima i nije tražio da mu se da koverat.<sup>28</sup>

Najzad, Vlada je istakla da se mešanje u prepisku podnosioca predstavke preduzimalo kako bi se sačuvala javna bezbednost i sprečio kriminal i potvrdila da, u relevantnom trenutku, sudsko razmatranje ovog mešanja nije bilo moguće.<sup>29</sup> Međutim, novo zatvorsko zakonodavstvo, u skladu sa standardima Saveta Evrope, je kasnije usvojeno.

Sud je ocenio da pošto ne postoji dokaz da je podnosilac predstavke ikada pristao na praksu po kojoj su zatvorenici obavezni da dostavljaju svoja otvorena pisma zatvorskim organima, i s obzirom na činjenicu da su oni, takođe, otvarali i stavljali pečat na njegovu dolaznu prepisku, Sud smatra da je jasno došlo do «mešanja javnog organa» u ostvarivanju prava podnosioca predstavke na poštovanje prava na prepisku zajamčenog članom 8 stav1. Konvencije. Takvo mešanje će povrediti član 8 sem ako je « u skladu sa zakonom», teži jednom ili više zakonitih ciljeva o kojima je reč u stavu 2 istog, i štaviše, ako je «neophodno u demokratskom društvu». Izraz « u skladu sa zakonom», međutim, ne zahteva samo usklađenost sa domaćim pravom, već se, takođe, odnosi i na kvalitet prava. Domaće pravo mora da naznači sa dovoljnom jasnoćom obim i način ostvarivanja relevantnog diskrecionog prava koje imaju javni organi kako bi se pojedincima obezbedio minimalni nivo zaštite na koju imaju pravo u jednom demokratskom društvu.

U vezi sa predmetnim slučajem Sud primećuje da su i članu 19. Ustava Srbije iz 1990. godine i član 24. stav 1. i 2. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, koji su bili na snazi u relevantnom trenutku, predviđali da se niko ne može mešati u nečiju prepisku u odsustvu određene sudske odluke u tom smislu.

Pošto takva odluka nikada nije doneta u vezi sa podnosiocem predstavke, a zatvorski propisi na snazi su i sami bili nejasni u tom smislu, proizilazi da mešanje na koje se žali podnosioc nije bilo « u skladu sa zakonom» u materijalnom trenutku.

S obzirom na prethodni zaključak, Sud ne smatra da je neophodno da se utvrdi da li su poštovani ostali zahtevi iz stava 2. člana 8. Konvencije.

Shodno tome, Sud zaključuje da je došlo do povrede člana 8. Konvencije.

Interesantno je **delimično saglasno mišljenje** *ad hoc* sudije Milenka Kreće sa navedenom presudom. Sudija Milenko Kreća naveo je da je u predmetu *Horvat protiv Hrvatske*<sup>30</sup> podnosilac predstavke tvrdio da su zatvorski organi otvarali njegovu prepisku sa Sudom, čime je povređeno njegovo pravo utvrđeno prema član 8 Konvencije. Vlada je stavila primedbu da «podnosilac predstavke nije iscrpeo domaća pravna sredstva, jer

<sup>27</sup> Član65 stav3 ZIKS iz 1967.godine: « Osuđeni podneske prima i upućuje preko zavoda».

<sup>28</sup> Treba napomenuti da se prema važećem član 150 stav6 sadašnjeg ZKP-, ne može zabraniti slanje molbe, pritužbe ili žalbe lica lišenog slobode ili pritvorenog lica. Ovakva pismena šalju se i primaju u zapečaćenoj kovrti, koja se zatvara i otvara pred pritvorenikom i to samo u cilju pregleda sadržaja kovrte, a ne i sadržaja pismena.

<sup>29</sup> Član103 ZIKS iz 1967.godine «Osuđeni ima pravo pritužbe upravniku zbog povrede prava ili drugih nepravilnosti koje su u zavodu učinjene prema njemu. Pritužbu je upravnik dužan da pažljivo ispita i da o njoj donese rešenje. Osuđeni koji ne dobije odgovor na pritužbu ili nije zadovoljan donetim rešenjem ima pravo Da podnese pismenu predstavku direktoru uprave ( za izvršenje krivičnih sankcija). Osuđeni ima pravo da bez prisustva zaposlenih i postavljenih lica u zavodu prituži Ovlašćenom licu koje nadzire rad zavoda. Sadržina predstavke predstavlja tajnu.»

<sup>30</sup> Predstavka broj 8883/04, presuda od 14 juna 2007.godine.



svoju pritužbu nije uputio domaćim organima, kao što je Uprava zatvora u Varaždinu ili sudiji zaduženom za izvršenje kazni».

Sud je u presudi utvrdio da:

«... podnosilac predtavke nije uputio prizužbu u vezi sa otvaranjem njegove prepiske nijednom domaćem organu, iako je prema odeljku 15(2) Zakona o sprovođenju zatvorskih kazni mogao da podnese takvu pritužbu ili upravniku Zatvora u Varaždinu, sudiji nadležnom za sprovođenje kazni ili Upravi tog zatvora».

Iz ovog posebnog mišljenja sledi zaključak da:

«... u vezi sa ovom pritužbom podnosilac predstavke nije iscrpeo domaća pravna sredstva i da se zbog toga ova pritužba mora odbaciti u skladu sa članom 35. stav 1. i 4. Konvencije».

Sudija Milenko Kreća navodi da se podrazumeva da Sud ima ovlašćenje da odstupi od svoje prethodne odluke, ali Sud ovo ovlašćenje treba da ostvaruje iz dobrog razloga. Pretpostavljeno ovlašćenje prethodne odluke ne postoji kada se predmeti, zasnovani na različitim načelima, razlikuju. U vezi sa ovim predmetima – Horvat protiv Hrvatske i Stojanović protiv Srbije – izgleda da postoji skoro isti identitet relevantnih elemenata i činjeničnog i zakonskog okvira. Sudija Kreća naglašava da je činjenica da prema zakonima Hrvatske, osim upravniku zatvora i Upravi zatvora podnosilac predstavke može, takođe, da se obrati sudiji nadležnom za izvršenje kazni, ovde irelevantna. U presudi Horvta protiv Hrvatske, Sud je alternativno naznačio moguće adrese na koje je podnosilac predstavke mogao podneti pritužbu. To jasno i nedvosmisleno znači da je pritužba podneta na jednu od gore navedenih adresa delotvorno pravno sredstvo u svrhu člana 35. Konvencije. Ili, da su, ako primenimo precedentno ovlašćenje u presudi Suda u predmetu Horvat protiv Hrvatske na ovaj konkretan slučaj, administrativna sredstva, kako je predviđeno Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija, delotvorna pravna sredstva.

Sudija Milenko Kreća navodi da ni dodatna tvrdnja većine da je «sama Vlada priznala da je navodno mešanje proisteklo iz administrativne prakse» ne čine se od odlučujuće važnosti u ovom konkretnom kontekstu. Priznanje je prvenstveno izraženo na apstraktan način, kao odbrana, a ne kao dokazima potkrepljeno i zvanično priznanje. Štaviše, čak i pod pretpostavkom da je otvaranje prepiske bila administrativna praksa, sama ta činjenica nije razlog da se pritužba višim administrativnim strukturama diskvalifikuje kao delotvorna. Praksa nižih administrativnih struktura da otvaraju prepisku je jedno, pri čemu je praksa, bilo da je utvrđena ili opravdano moguća, viših struktura, koje imaju ovlašćenje da cenzurišu poštu zasnovana na posebnim pravilima, nešto sasvim drugo.

## Zaključak

-Prema praksi evropskog suda za ljudska prava pravo na poštovanje tajnosti prepiske predstavlja pravo na neprekinutu i necenzurisanu komunikaciju sa drugim licima. Poštovanje prepiske podrazumeva svaku zabranu kontrole, cenzure, zadržavanja pisama i drugih saopštenja, njihovog otvaranja i čitanja, koju bi vršili državni organi.<sup>31</sup> U principu, svako cenzurisanje korespondencije predstavlja povredu iz člana 8.stav1 Konvencije i zahteva posebno opravdanje bazirano na razlozima navedenim u stavu 2 istog člana. U cenzurisanje bi spadalo i kopiranje saopštenja<sup>32</sup>, brisanje pojedinih delova i slično.

-Prema praksi Suda pripadnost određenoj kategoriji - npr. zatvorskoj populaciji – država može uzeti u obzir prilikom ograničavanja prava i sloboda, **ali ne i kada je**

31 Silver, presuda od 25.03.1983. series A, No.61, br.83

32 Foxley, presuda od 20.06.2000, br.30.



**u pitanju pravo na poštovanje prepiske.** Pravu na poštovanje prepiske mogu se nametnuti samo ona ograničenja koja su izričito navedena u stavu 2 člana 8 EKLJP. Dakle, restrikcije u pogledu prava na poštovanje prepiske ne mogu biti nametnute zatvoreniku kao prikrivena sankcija, tj. imati karakter dodatnog kažnjavanja.

-Sud «prepisku» u smislu člana 8 EKLJP tumači ekstenzivno, tako da prepiska obuhvata čitav postupak komunikacije, počev od odašiljanje pismena, sredstvo same komunikacije, prijem pismena, kao i njegovu sadržinu. Pod prepiskom se podrazumeva svaka vrsta saopštenja koja potiče od pojedinca, bilo da je ona upućena drugom pojedincu ili, pak, državnim organima.<sup>33</sup> Prepiska se odnosi na pisma koja su poslata ili primljena, ali uključuje i telefonski razgovor<sup>34</sup> kao i slanje i primanje telegrafa.<sup>35</sup>

U oblike prepiske spadaju i svi načini saopštavanja koji se ne čine pismeno *stricto sensu*, kao što su e-mail, pejdžer, mobilni telefon, druge vrste internet komunikacija<sup>36</sup> i slično. U povrede prava na prepisku spadaju i mere državnih organa koje se odnose na pretresanje stana i oduzimanje prepiske i dokumenata<sup>37</sup>, zatim razni oblici audio i vizuelnog prisluškivanja i snimanja.<sup>38</sup> Kod prisluškivanja je nebitno da li takve mere vrše neposredno državni organi ili, pak, drugi pojedinci, po nalogu državnih organa.<sup>39</sup> Zaštićena je i privatna i poslovna telefonska komunikacija<sup>40</sup>, a relevantno je i između koga se ta komunikacija odvija.

- Najširu zaštitu Sud pruža komunikaciji između zatvorenika i advokata. Sud smatra da komunikacija između zatvorenika i advokata predstavlja fundamentalno pravo lica lišenog slobode, i da neposredno utiče na pravo na odbranu. Stoga ovo pravo mora biti zaštićeno i u situaciji kada klijent još nije angažovao advokata ali putem pismene komunikacije radi na tome da dođe do zasnivanja klijentskog odnosa.<sup>41</sup> Ipak, pismo koje je advokat uputio zatvoreniku se, kada postoji razuman osnov za verovanje da se u njemu nalazi nezakonit sadržaj koji se ne može otkriti uobičajenim sredstvima, može otvoriti, ali ne i pročitati i za to u zakonu moraju postojati odgovarajuća jemstava, npr. da se pismo otvori u prisustvu zatvorenika. Čitanje pošte koju zatvorenik prima ili šalje advokatu može biti dopušteno samo u izuzetnim okolnostima, kada organi vlasti imaju razuman osnov da veruju kako se ova povlastica zloupotrebljava jer njen sadržaj ugrožava bezbednosne mere u zatvoru ili druge ljude, ili su na neki drugi način krivične prirode.

## Literatura

1. ALATON, Ph., The EU and Human Rights, Oxford University Press, 2004
2. ALLEN, Michael: Textbook on Criminal Law, Oxford University Press, Oxford, 2003 (XXXIV)
3. ALBER, Das Recht auf Schutz des Familienlebens im Aufenthaltsrecht, FS Ress
4. ALATON, Ph., The EU and Human Rights, Oxford University Press, 2004.
5. ALKEMA, The Third-Party Applicability or “Drittwirkung” of EHRC
6. ARTUD – VIGNOLLET, S., «Le principe de l'equilibre institutionnel dans l'Union europeene», these, 2003, Universite des Sciences Toulouse 1;

33 Niemitz, presuda od 16.12.1992., Series A, No.251-B, br.32.

34 Klass v. Germany (No.5029/71), 1978; Margaret and Roger Anderson v. Sweden, (1992).

35 Campbell Christie v. the United Kingdom (No.13590/88), 1992; Guzzardi v. Italy (No.7367/76), 1980.

36 Taylor-Sabori v. United Kingdom, presuda od 22.10.2002, br.18

37 Niemitz, presuda od 16.12.1992., Series A, No. 251-B, br.32.

38 PG and JH, presuda od 25.09.2001, br. 59.

39 Lambert, presuda od 24.08.1998, RJD, 1998-V, br.21.

40 Halford v the United Kingdom (1997); Mialhe v. France (No.12661/87), 1993.

41 Schonenberger and Durmaz v. Switzerland (No.37471/97), 2002.

7. AHMED, T., Jesus Butler, I.De, « The European Union and Human Rights: An International Law Perspective», *European Journal of international Law*, 17/2006, Issue 4,pp 771-801
8. BANTEKAS, I., « Some Theoretical Foundations of EU Criminal Law: An International Law and International Organizations Perspective», *European Journal of Law Reform*, 8/2007,no.2/3, pp 343-357.
9. BERGER, V., *Case Law of the European Court of Human Rights*, Vol.I, 1960-1987,Dublin, The Round Hall Press
10. BERGER, V., *Case Law of the European Court of Human Rights*, Vol.II, 1988-1990,Dublin, The Round Hall Press
11. BOGDANDY, A. Von, « The European Union as Situation, Ehecutive, and Promoter of International Law of Cultural Diversity – Elements of Beautiful Friendship», *E.J.I.L.*, 19/2008,No 2, 241-275.
12. BOGDANDY, A. Von, « The European Union as Human Rights Organization?», *Common Market Law Review*,2000, pp 1307-1338
13. BOULOUIS,J., *La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés europeennes auh relations exterieures des communautés*, Recueil des cours 206, Academie de Droit International de la Haze,1991.
14. BURCA,G.De, «Fundamental Human Rights and the Reach of EC Law», *Oxford Journal of Legal Studies* 13/1993
15. VITORINO,A., “Le Charte des droits fondamentaux de l Union europeenne”, *Revue du Droit Europeen*,2001,pp 30-60.
16. WESTIN, A., *Privacy and Freedom*, New York, 1967
17. WITTE,B.De, “International Law as a Tool for the European Union”, *European Constitutional Law review (EuConst)*,5/2009,Issue 02,pp 265-283.
18. WITTE,B.De.”European Union Law: A Unifed Academic Discipline?”,*EUI Working Papers,RSCAS*,34/2008.
19. WYATT and Dashwood,*European Union Law*,Fifth Edition,Sweet & Maxwell, London, 2006.
20. GAJA,G., «The Review by the European Court of Human Rights of Member States» *Acts Implementing European Union Law: Yet Again»Solange*», *Melanges Tomuschat*.
21. GRANATA,S., «Review of judgments and Decisions Delivered in 2004 by the European Court of Human Rights on Subjects Relevant to International Law», *Italian Y.B. Int l L*.14/2004.
22. GRANATA,S., «Review of judgments and Decisions Delivered in 2003 by the European Court of Human Rights on Subjects Relevant to International Law», *Italian Y.B. Int l L*.13/2003
23. GRANATA,S., «Review of judgments and Decisions Delivered in 2001 by the European Court of Human Rights on Subjects Relevant to International Law», *Italian Y.B. Int l L*.11/2001 DOUGLAS – Scott, « A Tale of Two Courts: Luxemburg,Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis», *CML Rev*.43/2006.
24. ROSAS,A., «The European Court of Justice and Public International Law», *Wouters,Nollkaemper,De Wet*,*The Europeanisation of International Law* 71/2008.

## PRIVACY OF MAIL, TELEGRAMS AND OTHER SHIPMENTS AND STANDARDS OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

**Abstract:** The right to secrecy of letters and other parcels, with some deviations are guaranteed by the Constitution of RS. In this regard, is of practical importance to establish a legally recognized inters state authorities to gain insight into the content of one's correspondence. Depending on the circumstances of the case the authorities one's correspondence can sometimes just to keep, sometimes just open but not read, and sometimes opened and read. This can have great practical importance because in a criminal proceeding can ask a question the validity of evidence gathered by examining the contents of one's correspondence, ie. question of criminal fulfillment conditions for use of such evidence. The practical importance of the work is aimed at creating a single reference in the Serbian scientific literature to understand the practical consequences regarding the right to secrecy of letters and other parcels internationally through the European Court of Human Rights, which will grow in importance as the process of Serbia to European Union is progressed.

**Keywords:** secrecy of letters, the RS Constitution, the European Court of Human Rights, contents of the letter, proof.

# OTKRIVANJE I UTVRĐIVANJE ČINJENIČNOG STANJA KOD KRIVIČNOG DELA TRGOVINE LJUDIMA

*Petar Stanojević*  
*Pravni fakultet Univerziteta u Prištini*  
*Saša Atanasov*  
*Pravni fakultet Univerziteta u Prištini*

**Apstrakt:** U radu se analizira trgovina ljudima i njeni pojavni oblici u cilju uspešnog ustanovljavanja polaznih principa i efikasnih načina otkrivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja kod ovog dela. Kako je trgovina ljudima veoma složena, dinamična i višedimenzionalna pojava koja se vrlo lako prilagođava promenljivim društvenim okolnostima i gde izvršioci najčešće deluju na međunarodnom nivo, poseban akcenat se stavlja na neophodnost međunarodne policijske saradnje relevantnih nacionalnih i internacionalnih faktora u suzbijanju trgovine ljudima.

**Cljučne reči:** trgovina ljudima, otkrivanje, dokazivanje, međunarodna saradnja.

## Uvod

Trgovina ljudima ili moderno ropstvo je ozbiljan problem, najčešće oblik organizovanog kriminala koji prožima sva društva i sve regione sveta. Milioni ljudi svakodnevno usled negativnih uslova života postaju žrtve trgovine ljudima, a njihova osnovna prava i slobode svakodnevno se na najgrublji način krše. Iako trgovina ljudima nije istorijski nepoznata, pratilac je ljudske civilizacije iz perioda robovlasništva iz kog potiče, pa sve do današnjih dana, sve do nedavno nije postojala precizna, široko prihvaćena univerzalna definicija trgovine ljudima na međunarodnom i nacionalnom nivou. To je, sa jedne strane, za posledicu imalo neefikasan sistem mera za suzbijanje i sprečavanje trgovine ljudima, kažnjavanje trgovaca ljudima i zaštitu žrtava trgovine, a sa druge strane, neusklađenost nacionalne zakonske regulative sa međunarodnopravnim standardima i zahtevima.

Tokom prošlog i početkom ovog veka, međunarodna zajednica je donela brojne dokumente regionalnog i univerzalnog karaktera koji su se bavili pitanjima zaštite ljudskih prava i sprečavanjem trgovine ljudima.<sup>1</sup> Među njima posebno treba izdvojiti Konvenciju *Ujedinjenih nacija* protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i njen dopunski Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, iz 2000. godine čijim je donošenjem postignut ključni napredak u regulisanju ove problematike i postavljen temelj efikasne borbe protiv trgovine ljudima na nacionalnom i međunarodnom nivou.

Trgovina ljudima predstavlja globalnu pretnju čovečanstvu i stoga zahteva globalan odgovor i međunarodnu saradnju svih država.

---

<sup>1</sup> Mrvić, P.N.: Trgovina ljudskim bićima kao specifična forma ženske migracije, Trgovina ljudskim bićima, Temida, br. 1, Beograd, 2002, str. 16–25.

## Pravni osnov suprostavljanja trgovini ljudima

Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom daje do sada najšire prihvaćenu obavezujuću definiciju trgovine ljudima. U članu 3. (a) trgovina ljudskim bićima određuje se kao: vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje i primanje lica putem pretnje silom ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmice, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja ili davanja ili primanja novca ili koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem, u cilju eksploatacije.

Eksploatacija obuhvata, kao minimum, eksploataciju prostitucije drugih lica ili druge oblike seksualne eksploatacije, prinudni rad ili službu, ropstvo ili odnos sličan ropstvu ili uklanjanje organa; (b) pristanak žrtve trgovine ljudskim bićima na iskorišćavanje, bez značaja je ukoliko je korišćeno neko od prethodno navedenih sredstva; (c) vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje ili primanje deteta u svrhu iskorišćavanja, smatra se trgovinom ljudskim bićima, čak i ako ne obuhvata bilo koje od sredstava opisanih u podstavu (a) ovog člana; (d) detetom se naziva svaka osoba koja je mlađa od osamnaest godina.<sup>2</sup> Što je razlika u odnosu na nacionalno zakonodavstvo gde se decom smatraju osobe do navršениh 14 godina.

Navedena definicija trgovine ljudima u odnosu na prethodne koje su sve do reda nastojale da budu sveobuhvatne, ima više pozitivnih aspekata, koji su značajni za njenu primenu u krivičnom zakonodavstvu država potpisnica.<sup>3</sup> Definicija ne pravi razliku u pogledu pola žrtve i predviđa sve oblike eksploatacije. Krajnji cilj eksploatacije može biti ropstvo, ropški položaj, služenje, prinudni rad i seksualne usluge, a ne jedino seksualna eksploatacija. Žrtve trgovine ljudima mogu biti sva lica, tj. oba pola, maloletna i punoletna lica. Kao osnovni elementi i obeležja bića krivičnog dela propisani su određeni načini uticanja (sila, prevara, zloupotreba moći) na volju punoletnog lica u cilju njenog iskrivljenja, naglašavajući tako da je punoletna osoba slobodna da odlučuje o svom životu, izboru rada i migraciji. U definiciji se eksplicitno ističe da za postojanje krivičnog dela nije od značaja postojanje žrtvine saglasnosti na sopstvenu eksploataciju, ukoliko je upotrebljeno neko od sredstava prinude ili zloupotrebe prema njoj. Ukoliko je reč o detetu (licu mlađem od 18 godina) krivično delo će postojati i ako nije upotrebljeno neko od sredstava za dobijanje „pristanaka“ od žrtve.

Za postojanje trgovine ljudima definicija ne zahteva prelazak žrtve preko državne granice, uzimajući u obzir da se ljudima može trgovati i unutar granica jedne države. Međutim, delo može imati transnacionalni karakter i kada žrtve trgovine ljudima nisu prešle državnu granicu, odnosno delo je izvršeno u jednoj državi, ali je veći deo priprema, planiranja, rukovođenja i kontrole obavljen u drugoj državi; ili je u njega uključena organizovana kriminalna grupa koja deluje u više država; ili su suštinske posledice nastupile u drugoj državi.

Kada je delo trgovine ljudima izvršeno pod navedenim uslovima, ili u više država i od strane organizovane kriminalne grupe tada su za prevenciju, istragu i sudsko gonjenje relevantne ne samo odredbe pomenutog Protokola već i odredbe Konvencije UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (čl.3).

Sve države koje su prihvatile Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunski Protokol, na sebe su preuzele obavezu da propišu trgovinu ljudima kao krivično delo i predvide kažnjavanje za pokušaj, saučesništvo u izvršenju krivičnog dela, organizovanje ili naređivanje drugima da izvrše krivično delo, te pruže

<sup>2</sup> Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, broj 6 od 27. juna 2001. godine.

<sup>3</sup> Kartusch, A.: Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review with Particular Emphasis on South Eastern Europe, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2001, str. 47,48 i 69.

pomoć i zaštitu žrtvama u toku i posle učestvovanja u sudskom postupku protiv učilaca.<sup>4</sup> Zatim, da u pravcu sprečavanja i suzbijanja trgovine ljudima preduzmu širok spektar preventivnih mera i posebno osposobe službena i druga lica koja dolaze u kontakt sa žrtvama, odnosno da ista usvoje znanja neophodna za otkrivanje i utvrđivanje činjeničnog stanja krivičnog dela trgovine ljudima. Od država se zahteva da uvedu u svoja zakonodavstva i niz krivičnoprocesnih instrumenata koji se odnose na pružanje međunarodne krivičnopravne pomoći, transfer osuđenih lica, ustupanje krivičnog gonjenja, prikupljanje, razmenu i analizu informacija o prirodi organizovanog kriminala, primenu specijalnih istražnih tehnika, omogućavanje identifikacija, praćenja, zamrzavanja ili privremenog oduzimanja imovine stečene krivičnim delima, zaštitu svedoka, sprovođenje zajedničkih istraga, osnivanje zajedničkih istražnih organa i dr. Države se podstiču na zaključivanje bilateralnih ili multilateralnih sporazuma ili aranžmana, a kada takvih sporazuma nema na neposrednu primenu odredaba Konvencije.<sup>5</sup>

Donošenjem zakonski obavezujućih odredaba sadržanih u Konvenciji Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i Protokolu UN o prevenciji, suzbijanju i kažnjavanju trgovine ljudima, naročito ženama i decom, kao i njihovom primenom znatno je otklonjeno nerazumevanje složene strukture trgovine ljudima i podignut nivo delovanja na polju otkrivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja i sprečavanja trgovine ljudima, i zaštite žrtava na nacionalnom i međunarodnom nivou.

## Načini izvršenja trgovine ljudima

Radi uspešnog otkrivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja kod krivičnog dela trgovine ljudima na nacionalnom i međunarodnom nivou neophodno je utvrditi i proučiti sve načine izvršenja i pojavne oblike ispoljavanja trgovine ljudima.

Trgovina ljudima je vrlo složena, dinamična i višedimenzionalna pojava koja veoma lako i brzo menja svoje pojavne oblike i svoju fizionomiju. Lako se prilagođava promenljivim društvenim okolnostima, zahtevima potražnje i stanju na tržištu roba i usluga.<sup>6</sup>

Značajne promene na političkom, ekonomskom, socijalnom i moralnom planu, u svetu i kod nas, dovele su do gotovo trenutnog prilagođavanja i automatskog kreiranja novih oblika postupanja i transformisanja u savršenije i složenije forme.<sup>7</sup>

Trgovci ljudima trgovinu ljudima tretiraju kao posao, tj. kriminalni „biznis“ koji treba da im obezbedi veliku dobit uz minimalna finansijska ulaganja i minimalni rizik od otkrivanja. Ljude posmatraju kao robu koja se nudi i potražuje na ilegalnom tržištu.

Trgovci ljudima vrše proračun svih finansijskih sredstava koja ulažu u realizaciju trgovine ljudima i upoređuju ih sa zacrtanim prihodima. Na osnovu preliminarne procene dobiti i rizika donose ocenu o isplativosti dela i odluku o izvršenju dela.

Trgovina ljudima je proces koji nastaje, razvija se i opstaje na određenom prostoru i u određenom vremenskom periodu. On se realizuje kroz nekoliko faza i podfaza koji sadrži više radnji koje se međusobno smenjuju i prepliću u cilju eksploatacije žrtava i sticanja ogromnog profita od strane trgovaca ljudima.

4 Republika Srbija je u okviru nacionalnog zakonodavstva propisala krivično delo trgovine ljudima u čl. 111b KZ RS (2003), izvršila izmene i dopune postojeće inkriminacije 2005. i 2009. godine (čl. 388. KZ RS). Zatim, u okviru krivičnoprocesnog prava nizom izmena i dopuna osavremenila pristup borbe protiv organizovanog kriminaliteta, pa tako i trgovine ljudima kao teškog krivičnog dela, i preduzela čitav niz drugih aktivnosti koje su imale za cilj efikasno krivično gonjenje i kažnjavanje učilaca, izručenje osumnjičenih, pružanje pomoći i zaštite žrtvama, razmenu informacija i sl.

5 Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, broj 6 od 27. juna 2001.

6 Mijalković, S.: Trgovina ljudima, BeoSing, Beograd, 2005, str. 173.

7 Petrović, D.: Krivično delo „Trgovine ljudima“, Krivično zakonodavstvo Državne zajednice SCG, Srpsko udruženje za krivično pravo, Beograd, 2003, str. 82 i 83.



Proces trgovine ljudima može trajati od nekoliko dana do više godina, a ponekad čak i onda kada iz nekog razloga dođe do njegovog prekida, taj isti proces može biti ponovo obnovljen. Nisu retki slučajevi da žrtva, kada bude izbavljena (najčešće akcijom policijskih snaga) iz lanca trgovine ljudima, bude ponovo uvučena u lanac eksploatacije, od strane istih onih izvršilaca koji su primarno učestvovali u njenoj viktimizaciji.

Trgovine ljudima može se odvijati na unutrašnjem ili međunarodnom nivou. Tako, kada se radi o međunarodnom aspektu ove pojave, proces realizacije trgovine ljudima može se analizirati i sa geografskog aspekta. U tom slučaju početna faza regrutovanja žrtava najčešće se odvija u zemlji porekla, koja je pretežno siromašna i ekonomski nerazvijena zemlja sveta, zemlja u procesu tranzicije, ratom razrušena i u kojoj se grubo krše elementarna ljudska prava i slobode. Žrtve se do krajnjeg odredišta, tj. do zemlje destinacije koja je uglavnom industrijski razvijena, politički stabilna i u kojoj se žrtve trgovine ljudima iskorišćavaju - prevoze i prebacuju preko teritorija trećih zemalja koje se nazivaju tranzitnim zemljama.

Kombinujući svrhu delovanja učinioca i pomenuti geografski aspekt, međunarodna trgovina ljudima je proces koji se odvija kroz tri faze: fazu regrutovanja žrtava u zemlji porekla; fazu transportovanja (tranzita) žrtava do mesta odredišta i fazu eksploatacije u zemlji odredišta.<sup>8</sup>

Trgovina ljudima ne mora obavezno podrazumevati prelazak državne granice i odlazak u drugu državu, odnosno ona se može odvijati i unutar granica jedne države, pa tada govorimo o unutrašnjoj trgovini ljudima koja beleži svakim danom sve veći porast ne samo u svetu, nego i kod nas. Prema podacima Službe za koordinaciju zaštite žrtava trgovine ljudima, kao i drugih institucija koje vode evidenciju o identifikovanim žrtvama trgovine ljudima na području Republike Srbije, konstantno se povećava zastupljenost domaćih državljana.<sup>9</sup> U 2010. godini čak 96% žrtava imalo je državljanstvo Republike Srbije.

U slučaju unutrašnje trgovine ljudima umesto zemlje porekla, tranzita i odredišta govorimo o mestu porekla, mestu transportovanja i mestu odredišta. Međutim, treba napomenuti da pomenute faze ne moraju uvek biti zastupljene. Na primer, moguće je da žrtva sama dođe do mesta gde će biti eksploatisana, tj. da ne bude transportovana do mesta eksploatacije.

## Osnovni principi otkrivanja i dokazivanja trgovine ljudima

Osnovna karakteristika trgovine ljudima jeste da zbog svoje složenosti, organizovanosti i transnacionalnosti zahteva složenije i kvalitetnije pristupe u odnosu na ona krivična dela koja vrše pojedinci.<sup>10</sup>

Uspešno otkrivanje i utvrđivanje činjeničnog stanja kod krivičnog dela trgovine ljudima zahteva poznavanje svih bitnih svojstava krivičnog dela trgovine ljudima, tj. svih elemenata načina izvršenja dela (mesta, vremena i sredstava izvršenja dela, tragova koji nastaju izvršenjem dela, zatim metoda i načina prikrivanja dela, stepena ponavljanja dela, objekte napada, karakteristike izvršioca, faktore koji stvaraju uslove za nastajanje dela i dr.).<sup>11</sup>

Poznavanje procesa sastavljenog od više faza i potfaza omogućava pripadnicima nadležnih organa da delo posmatraju sa istog aspekta sa kojeg ga posmatraju i izvršioци.

8 Mijalković dodaje i četvrtu fazu, eliminaciju, kada licu koje je predmet trgovine ljudima prestaje svojstvo žrtve, u: Mijalković, S.: Trgovina ljudima, str. 238 - 241.

9 Zarković, M.: Krivičnopravna prevencija trgovine ljudima u zakonodavstvu Republike Srbije, u Zborniku Stanje kriminaliteta u Srbiji i pravna sredstva reagovanja, Pravni fakultet univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010. str. 222.

10 Bošković, M.: Transnacionalni organizovani kriminalitet, Policijska akademija, Beograd, 2003. str. 294.

11 Papeš, D.: Privredna kriminalistika, RSUP SR Hrvatske, Zagreb, 1986. str. 10 i 11.

Trgovci ljudima, da bi realizovali zamišljeni plan i ostvarili maksimalni profit, moraju preduzeti niz radnji koje bez obzira na sve preduzete mere predostrožnosti otkriva njihov prikriiven položaj nadležnim državnim organima i drugim subjektima.<sup>12</sup>

1. trgovci ljudima *iznajmljuju prostorije* za skloništa, javne kuće, kancelarije za agencije za bračno posredovanje, manekene, fotomodele i sl.;
2. vrše *reklamiranje* svojih ponuda - u procesu regrutovanja putem sredstava javnog informisanja nastoje privući i regrutovati što veći broj žrtava, a u procesu eksploatacije koristeći se različitim sredstvima komunikacije obavestiti potencijalne korisnike na postojeću ponudu usluga. Smisao dovođenja žrtava koje su prinuđene na prostituciju ne bi imalo opravdanja u protivnom;
3. *komuniciraju* međusobno ili sa potencijalnim žrtvama i klijentima putem fiksne i mobilne telefonije, internetom, pismenim putem ili na drugi način;
4. organizuju i vrše *transport* i *tranzit* preko granice žrtava pomoću različitih prevoznih sredstva, nabavljaju lične i putne isprave; i
5. vrše različite *finansijske transakcije* tokom svih prethodno pomenutih aktivnosti.

Trgovina ljudima može funkcionisati samo uz pomoć navedenih radnji, a svaka od njih predstavlja potencijalni dokazni materijal lične ili materijalne prirode.

Najslabija karika ili „Ahilova peta“ trgovaca stoga su dokazi koji će nastati putem ličnih kontakata, ne samo sa žrtvom, saradnicima i zaposlenima kao što su radnici u saunama, recepcioneri u hotelima ili barovima, već i sa službenicima u turističkim agencijama, reklamnim agentima i agentima za nekretnine, službenicima u bankama i dr. Lični kontakti manifestuju se i kroz nastajanje različitog pisanog materijala koji može poslužiti za analizu dela i čini snažan dokazni materijal protiv učinilaca.

## **Načini otkrivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja kod krivičnog dela trgovine ljudima**

Otkriveno krivično delo trgovine ljudima znači doći do saznanja da je delo izvršeno, da se priprema izvršenje dela ili da je individualno određeno lice izvršilac dela ili žrtva. Otkrivanje krivičnih dela predstavlja operativnu funkciju i jednu od osnovnih delatnosti istražnih organa, javnog tužioca, kriminalističkih službi i drugih policijskih organa. To je funkcija suzbijanja kriminaliteta u oblasti tzv. latentnog kriminaliteta, tj. izvršenih krivičnih dela za koja ne postoji prijava o izvršenju.

Otkrivanje krivičnih dela vrši se na osnovu indicija i drugih operativnih saznanja, preko operativnih pozicija i veza, operativnih kontrola i drugih operativno-taktičkih metoda. Tako, do prvog kontakta sa potencijalnim ili stvarnim žrtvama, policija može doći u sklopu planskog postupanja usmerenog na sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima na određenoj teritoriji, odnosno u okviru sistematskog prikupljanja i obrade podataka o pojedincima i grupama koji su evidentirani kao izvršioc ovog ili nekog od srodnih ili povezanih krivičnih dela. Na žrtve se nailazi i tokom policijskog angažovanja usmerenog ka drugim ciljevima (prikupljanja obavешtenja i postupanja po saznanjima i prijavama značajnim za sprečavanje i suzbijanju drugih krivičnih dela, ili pojedinih prekršaja, kontrole prelaska državne granice i kretanja i boravka stranaca, očuvanja javnog reda i mira, kontrole saobraćaja i objekta). Za postojanje žrtve i aktivnosti

<sup>12</sup> Borba protiv trgovine ljudskim bićima, Regionalni praktični priručnik za borbu protiv trgovine ljudima namenjen kriminalističkim službama, Razvojni program Ujedinjenih nacija i Vlada Rumunije, 2003, crp. 22-31.

trgovaca, u fazi vrbovanja, transporta ili eksploatacije, saznaje se i od potencijalnih ili već potčinjenih i eksploatisanih žrtava, odnosno drugih pojedinaca ili institucija.<sup>13</sup>

U krivično-pravnom smislu, otkrivanje krivičnih dela podrazumeva utvrđivanje da li neki događaj u stvarnosti sadrži elemente krivičnog dela.<sup>14</sup>

Saznanja o krivičnom delu i izvršiocu mogu se prikupiti iz mnogobrojnih i raznovrsnih izvora što proizlazi iz složenog karaktera ove vrste kriminalne pojave i učešća većeg broja aktera u procesu realizacije kriminalne delatnosti.

Osim policije, koja je najkompetentniji organ i koja najčešće dolazi prva do saznanja o delu, postoji čitav niz drugih subjekata koji takođe mogu doći do važnih informacija i podataka o krivičnom delu.

U druge subjekte spadaju: privredni subjekti (privatne firme i preduzeća); drugi državni organi i službe (tužilaštva, sud, inspeksijske službe i dr.); razne asocijacije građana (NVO koje se bave prevencijom i pružanjem pomoći i zaštite žrtava), međunarodne policijske i druge organizacije (Interpol, Europol, Seci centar), policija susednih zemalja, kao i sami građani koji dolaze na različite načine do saznanja o delu i izvršiocu. Posredstvom ovih subjekata policijski organi dobijaju informacije koje su uglavnom indicijalnog karaktera i koje ukazuju na mogućnost postojanja krivičnog dela i na učinioce.<sup>15</sup>

Najveći broj krivičnih prijava za izvršeno krivično delo trgovine ljudima, podnosi policija. Analogno tome, operativna delatnost policije usmerena je na blagovremeno saznanje činjenica koje ukazuju ili dokazuju da je izvršeno krivično delo, tj. na osnovu kojih se može utvrditi i pronalaziti učinilac krivičnog dela.<sup>16</sup> Za uspešno otkrivanje krivičnog dela policija, osim što primenjuju *standardne kriminalističko taktičke i kriminalističko tehničke mere i radnje* (prikupljanje obaveštenja, praćenje, prisмотра, kontrola objekata i punktova i dr.), *klasične dokazne radnje* (uviđaj, privremeno oduzimanje predmeta, pretresanje stana i lica) primenjuje i *posebne mere* koje su namenski predviđene za otkrivanje organizovanog kriminala, korupcije i drugih izuzetno teških krivična dela tzv. *specijalne istražne mere i tehnike* (nadzor i snimanje telefonskih i drugih razgovora ili komunikacije, čl. 504e-z; pružanje simulovanih poslovnih usluga i pružanje simulovanih pravnih poslova, čl. 504i-k; korišćenje prikrivenog islednika, čl. 504m-nj; automatsko računarsko pretraživanje ličnih i drugih sa njima povezanih podataka, čl.504lj; i svedoka saradnika, čl. 504o-ć).<sup>17</sup>

Zahvaljujući nekim fenomenološkim karakteristikama trgovine ljudima, psihološkim i drugim osobinama učinilaca, ovo delo se veoma teško otkriva i dokazuje upotrebom uobičajenih, redovnih dokaznih metoda, što zahteva veoma često korišćenje *posebnih mera*. Ove mere predstavljaju značajnu modifikaciju upotrebe nekih inače klasičnih dokaznih sredstava. Iako su pre svega karakteristične za prekrivični postupak, njihovi dokazni rezultati se koriste u krivičnom postupku.<sup>18</sup>

U našem krivičnom postupku posebne mere prvenstveno se koriste za otkrivanje i dokazivanje dela organizovanog kriminala, korupcije, ali takođe i u odnosu na druga izuzetno teška krivična dela kada ona nisu rezultat delovanja organizovanih kriminalnih grupa – krivičnog dela trgovine ljudima, ubistva, teškog ubistva, otmice, razboj-

13 Žarković, M., Dragičević-Dičić, R., Nikolić-Garotić, S., Jekić-Bradajić, G., Majić, M. i Vitorović, M.: Krivičnopravni sistem i sudska praksa u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji, Zajednički program UNHCR, UNODK i MOM za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji, Beograd, 2011, str. 30.

14 Bošković, Milo: Kriminološki leksikon, Matica Srpska, Univerzitet u Novom Sadu, 1999, str. 237.

15 Aleksić, Ž.; Milovanović, Z.: Leksikon kriminalistike, Vrelo, Beograd, 1993, str. 62 - 67.

16 Bošković, M.: Transnacionalni organizovani kriminalitet, str. 295.

17 Zakonik o krivičnom postupku, Službeni list SRJ, broj 70/2001, 68/2002 i Službeni glasnik RS, broj 58/2004, 85/2005, 115/2005, 49/2007, 20/2009 - dr. zakon i 72 od 3. 09. 2009.

18 Škuljić, M.: Krivično procesno pravo, opšti deo, Službeni glasnik, Beograd, 2006, str. 279.

ništva, nedozvoljenog prelaska državne granice i krijumčarenja ljudi, međunarodnog terorizma i dr. (čl. 504, st. 3 i 6).

Kada policijski i istražni organi u pretkrivičnom i krivičnom postupku sami otkriju ili saznaju od drugih lica za sumnju da je izvršeno krivično delo za koje se učinilac goni po službenoj dužnosti, počinju to delo razjašnjavati, u cilju stvaranja što bolje dokazne osnove za uspešno sprovođenje krivičnog postupka.

Prilikom saznanja o krivičnom delu najčešće su nepoznate brojne, za postupak značajne okolnosti koje još treba ustanoviti i sakupiti.<sup>19</sup>

Razjašnjavanjem krivičnog dela proveravaju se, traže i konstatuju odgovori na zlatna pitanja kriminalistike: šta, gde, kada, kako i zašto se dogodilo delo, ko je i s kime je izvršio delo, čime je delo izvršeno, ko je žrtva i kolika je nastupila materijalna šteta.

Pitanja koja se postavljaju usmerena su ka prikupljanju dokaza i drugih podataka o elementima krivičnog dela:

- *radnji izvršenja* - vrbovanju, prevozu, prebacivanju, prodaji, kupovini, posredovanju u prodaji, sakrivanju i držanju lica;
- *načinu izvršenja* - putem sile ili pretnje, dovođenju u zabludu i održavanju u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, odnosa zavisnosti i teških prilika drugog, zadržavanju ličnih isprava žrtava, davanju ili primanju novca ili druge koristi u cilju dobijanja odobrenja lica koje ima kontrolu nad drugim licem;
- *svrsi eksploatacije* - eksploataciji rada, prinudnom radu, prostituciji ili drugoj vrsti seksualne eksploatacije, prinudi na prosjačenje ili vršenje krivičnih dela, upotrebi žrtve u pornografske svrhe, zasnivanju ropskog položaja ili odnosa sličnog ropstvu, trgovini organima ili delovima tela i prinudi žrtve na učestvovanje u oružanim sukobima;
- *pristanku žrtve na eksploataciju* - od presudnog je značaja u skladu sa članom 388 stav 10 KZ RS;
- *starosnoj dobi žrtve* - jer je potrebno utvrditi da li je reč o maloletnom licu, a time i o težem obliku dela;<sup>20</sup>
- *zatim, da li se lice bavi vršenjem krivičnog dela* – reč je o kolektivnom krivičnom delu, tj. o zanimanju za čije postojanje je potrebno višestruko preduzimanje delatnosti koje predstavljaju radnju izvršenja;
- *da li je delo izvršeno od strane grupe* (koju čine najmanje tri lica koja su povezana radi trajnog ili povremenog vršenja krivičnih dela, pri čemu članovi grupe ne moraju imati definisane uloge, kontinuitet članstva ili razvijenu strukturu);<sup>21</sup>
- *da li postoji organizovana kriminalna grupa* – koju čine tri ili više lica, koja postoji određeno vreme i deluje sporazumno u cilju vršenja jednog ili više krivičnih dela za koja je propisana kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna, a radi neposrednog ili posrednog sticanja finansijske ili druge koristi;<sup>22</sup>
- *da li je nastupila teška telesna povreda ili smrt* jednog ili više pasivnih subjekata (najmanje dva lica), u odnosu na koju posledicu je učinilac postupao iz nehata;
- *postoji li svest lica koje koristi usluge određene osobe* (maloletne ili punoletne) da je ista žrtva trgovine ljudima.<sup>23</sup>

Navedeni elementi utvrđuju se u vezi sa mestom izvršenja i u vezi sa fazama kroz koje se trgovina realizuje. Posebno se traže odgovori na pitanja koja proističu iz

19 Žerjav, C.: Kriminalistika, OCUP RSUP SRH, Zagreb, 1986, str. 46, 47 i 33 - 36.

20 Borba protiv trgovine ljudskim bićima, str. 71 - 85.

21 Član 112 stav 35, Krivični zakonik RS, Službeni glasnik RS, broj 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009 i 111/2009.

22 Član 112 stav 22, Krivični zakonik RS, Službeni glasnik RS, broj 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/09 i 111/2009.

23 Stojanović, Z.; Perić, O.: Krivično pravo - posebni deo, XI izdanje, Pravna knjiga, Beograd, 2006, str. 387 i 388.

vršenja specifičnih komercijalnih radnji koje omogućuju realizaciju trgovine ljudima (reklamiranje usluga, transportovanje žrtava, sredstva komunikacije, iznajmljivanje prostorija i finansijska sredstva), kao i odgovori u vezi načina zlostavljanja žrtava (seksualno, fizičko i psihičko).

Ukoliko istraživanjem krivičnog dela nisu dati odgovori na sva pitanja koja se traže, istraživanje se ne sme završiti, pa čak i ako je već otkriveno delo i učinilac. Istraživanje krivičnog dela preduzima se u nameri da se prikupi toliko dokaza da će razlozi za sumnju „prerasti“ u utemeljenu sumnju tj. osnovanu sumnju. Na osnovu takvih dokaza tek će tada javni tužilac moći odlučivati o krivičnom postupku.

Tokom rada na rasvetljavanju predmeta Trgovine ljudima policijski službenici posebno be se morali usredsrediti na tokove novca, čijim praćenjem se može doći do presudnih materijalnih dokaza koji povezuju sve aktere trgovine ljudima – različita lica koja učestvuju u različitim fazama izvršenja krivičnog dela, a ravnopravno ili na drugi način učestvuju u podeli novca stečenog eksploatacijom žrtava! (Npr. transfer novca putem kurira ili Western Union-a, iz mesta/države gde se vrši eksploatacija - povratno u zemlje gde je vršeno vrbovanje, odnosno preko kojih je vršen tranzit).<sup>24</sup>

Koje će mere i radnje biti korišćene i kojim redosledom, to će zavistiti od količine i prirode relevantnih informacija sa kojima u početku raspoložu nadležni subjekti, to jest, od toga da li polaznu osnovu u konkretnom slučaju čini kriminalni događaj, kriminalno ponašanje ili takve manifestacije koje samo upućuju na njih.<sup>25</sup>

Organi unutrašnjih poslova, tužilaštvo i sud mogu sve pomenute radnje i mere operativnog, dokaznog i specijalnog karaktera primeniti u okviru tri istražne opcije (reaktivne, proaktivne ili disruptivne istrage). Istrage se međusobno razlikuju po tome da li je pristup u istrazi zasnovan na žrtvi kao vodilji istrage ili na prikupljanju obaveštajnih podataka.

Efikasno suzbijanje trgovine ljudima zahteva da se obezbede resursi, osmisle strategije i utvrde ciljevi koji se mogu sastojati ili od istrage krivičnog dela ili od onemogućavanja kriminalnih delatnosti na nacionalnom ili međunarodnom nivou.

## Međunarodna policijska saradnja u borbi protiv trgovine ljudima

Krivična dela trgovine ljudima su složena dela često transnacionalne prirode, stoga aksiom njihove uspešne istrage jeste međunarodna saradnja na svim nivoima i u različitim sferama policijskog delovanja. Iako postoje brojni praktični i politički faktori koji otežavaju međunarodnu saradnju u krivičnim istragama i krivičnom gonjenju, postoje i brojne mogućnosti za saradnju službenika policije iz različitih zemalja, kroz razmenu informacija i kriminalističkih obaveštajnih podataka, vođenje zajedničkih istraga i saradnju sa međunarodnim policijskim organizacijama kakve su Interpol, Europol, Seci centar, Bernski klub i dr. Putem nacionalnih zakona i međunarodnih sporazuma, većina zemalja je implementirala širok spektar instrumenata koji omogućavaju efikasnu međunarodnu saradnju u suzbijanju trgovine ljudima.<sup>26</sup>

Interpol predstavlja osnovni institucionalizovani oblik međunarodne policijske saradnje u svetu pomoću kojeg se na najbrži i najefikasniji način ostvaruje neophodno potrebna međunarodna saradnja u suzbijanju krivičnih dela i gonjenju učinilaca.<sup>27</sup> Ova organizacija koordinira delatnosti nacionalnih policija u slučaju svih oblika ilegalne trgovine ljudima i predmeta delujući u okviru zakona zemalja članica i u skladu sa

24 Žarković, M.; Elez, S.: Osnovni elementi postupanja policijskih službenika u suprotstavljanju trgovini ljudima, u *Suzbijanje trgovine ljudima – dobre prakse, priručnik za institucije*, ASTRA, Beograd, 2010, str. 71.

25 Aleksić, Ž.; Milovanović, Z.: *Kriminalistika, Partenon, Beograd, 1994, str. 68 i 69.*

26 UNODC, *Trgovina ljudima & Krijumčarenje migranata, Smernice za međunarodnu saradnju*, 2010, str. 2

27 <http://www.interpol.int/public/icpo/default.asp> od 16. 3. 2009.



duhom opšte deklaracije o pravima čoveka. Interpol razmenjuje i prikuplja podatke o zločinima i o njihovim učiniocima, vrši identifikaciju sumnjivih lica i lica za kojima je raspisana poternica i lišava slobode učinioce za koje postoji odgovarajući nalog suda države.<sup>28</sup> Unapređuje međusobnu pomoć kriminalističkih policija, prikuplja obaveštajne podatke i pruža operativnu pomoć putem opsežnih baza podataka i kriminalističko - obaveštajnih kapaciteta.<sup>29</sup>

Radi ostvarivanja postavljenih ciljeva Interpol organizuje generalna zasedanja, kongrese, regionalne konferencije, međunarodne kolokvijume i preduzima specifične projekte. Tako se konferencija iz 1965. bavila pitanjem međunarodne trgovine ženama pod izgovorom zaposlenja, a projekat *Bridge* iz 1999. godine prikupljanjem informacija o članovima grupa koje su umešane u ilegalne imigracije i trgovinu ljudima. Tim projektom naročito su prikupljeni podaci o glavnim rutama-kanalima prebacivanja ilegalnih migranata-žrtava trgovine ljudima, načinima rada kriminalnih grupa i njenih članova, načinima transportovanja ili tranzita, sigurnim kućama, pratnji žrtava (zaštiti transporta), falsifikovanju dokumenata i viza koje koriste ove grupe. Neke od tih informacija koje su tom prilikom prikupljene, a koje se odnose na trendove, modus operandi i statističke podatke dostavljene su državama članicama za izradu njihovih strateških analiza i radi identifikacije organizacija koje deluju na regionalnom i međunarodnom nivou. Radi praćenja napretka na polju istraživanja ilegalnih migracija u svetu formirana je 1999. godine *Illegal Immigration Newsletter*.<sup>30</sup>

Europol predstavlja oblik stalne saradnje država članica Evropske Unije u oblasti policijskog rada.<sup>31</sup> Stupanjem na snagu Ugovora iz Maastrichta (1993) institucionalizovana je saradnja policijskih organa država Evropske Unije i formirana *Evropska policijska služba* koja podržava nacionalne službe u suprostavljanju teškom kriminalitetu sa elementima inostranosti, u koje se ubraja i trgovine ljudima.

Europol je naročito aktivan na području pružanja savetodavne pomoći i edukativnom usavršavanju policijskih službenika, u istraživanju i usavršavanju metoda sprečavanja krivičnih dela, razvijanju kriminalističko-tehničkih i opštenačnih kriminalističkih metoda otkrivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja kod krivičnih dela, kao i u materijalnom i organizacionom opremanju policija članica.<sup>32</sup> Kada se prema potrebi formiraju zajednički istražni timovi koji se sastoje od predstavnika dva ili više nadležnih organa iz dve ili više država koji se ustanovljavaju radi konkretne kriminalne operacije u određenom trajanju, predstavnici Eurola mogu u tim timovima da učestvuju kao podrška.

Europol nastoji da u svom radu ostvari, kada god je to moguće, koordinaciju između policijskih i drugih nadležnih organa, saradnju sa drugim međunarodnim organizacijama i državama koje nisu članice Evropske Unije, kao SAD, Kanada, Island i Monako, zaključujući pri tome sa njima operativne ugovore o saradnji.

Europol vrši bezbednosne procene sa ciljem otklanjanja bezbednosnih pretnji od organizovanog kriminaliteta i izdaje godišnje izveštaje o preduzetim aktivnostima. Prema izveštaju za 2007. godinu kao glavna bezbednosna pretnja označena su dela trgovine drogama, trgovine ljudima, prevare, falsifikovanja evra, krijumčarenja roba, krađa intelektualne svojine i pranja novca.<sup>33</sup>

28 Žarković, M.; Banović, B.; Stupar, Lj.: Kriminalistika, VŠUP, Zemun, 2005, str. 24 i 25.

29 Suzbijanje ilegalnih migracija i krijumčarenja migranata u regionu zapadnog Balkana, Savet Evrope i Međunarodna organizacija za migracije, Strazbur-Zeneva, 2006, str. 24 i 25.

30 Lukić, T.: Posebnosti krivičnog postupka za organizovani kriminal, terorizam i korupciju, Pravni fakultet, Novi Sad, 2008, str. 295-297.

31 Nikač, Ž.: Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta - Europol i Interpol, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2003, str. 153.

32 Aleksić, Ž.; Škulić, M.: Kriminalistika, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 30 i 31.

33 Annual Report 2007, Europol, The Hague, 2007, crp. 9.



## Završna razmatranja

Razmatrajući krivično delo trgovine ljudima i način njegove realizacije možemo zaključiti da je trgovina ljudima složeno, višedimenzionalno, rasprostranjeno, dinamično i najzad – opasno i teško krivično delo, problem današnjice koji ima stalnu tendenciju ka rastu.

Proučavanjem načina izvršenja dela nastoje se pronaći najbolji načini njegovog suzbijanja i stvoriti efikasne mere i radnje (operativnog i dokaznog karaktera) koje će stati na raspolaganju organima zaduženim za sprečavanje i suzbijanje trgovine ljudima.

Korišćenje operativno-taktičkih mera i radnji, kao i dokaznih radnji i posebnih mera mora biti rezultat najbolje prakse i naučnih dostignuća. Jer profesionalnom učiniocu krivičnog dela može se suprostaviti samo profesionalno obučeni i opremljeni pripadnik policijskih i pravosudnih organa, ili drugih bezbednosnih agencija.

Razvoj proaktivnih, bilateralnih i multilateralnih operacija koje će se zasnivati na obaveštajnim podacima, omogućavajuće sredstva neophodna za suprostavljanje trgovini ljudima i hapšenje izvršioca bez obzira gde se oni nalaze.

Specijalizacija službenih lica u okviru nacionalnih i multinacionalnih kriminalističkih službi, zatim međusobna razmena informacija i obaveštajnih podataka nužan je predušlov efikasnog otkrivanja i utvrđivanja činjeničnog stanja kod ovog krivičnog dela.

Međunarodne policijske organizacije stalnim kontaktom sa nacionalnim biroima u mnogim državama sveta doprineće da one svoje aktivnosti usklade sa savremenim načelima planiranja i efikasnog postupanja, maksimalno koriste raspoložive resurse i eliminišu ili smanje prepreke na putu otkrivanja i dokazivanja trgovine ljudima.

## Literatura

6. Aleksić, Ž.; Milovanović, Z.: *Kriminalistika*, Partenon, Beograd, 1994.
7. Aleksić, Ž.; Milovanović, Z.: *Leksikon kriminalistike*, Vrelo, Beograd, 1993.
8. Aleksić, Ž.; Škulić, M.: *Kriminalistika*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
9. *Annual Report 2007*, Europol, The Hague, 2007.
10. *Borba protiv trgovine ljudskim bićima*, Regionalni praktični priručnik za borbu protiv trgovine ljudima namenjen kriminalističkim službama, Razvojni program Ujedinjenih nacija i Vlada Rumunije, 2003.
11. Bošković, M.: *Transnacionalni organizovani kriminalitet*, Policijska akademija, Beograd, 2003.
12. Bošković, Milo: *Kriminološki leksikon*, Matica Srpska, Univerzitet u Novom Sadu, 1999.
13. Đorđević, S.: *Borba protiv organizovanog kriminala Evropska unija i zapadni Balkan*, *Revija za bezbednost*, Centar za bezbednosne studije, Beograd, broj 2, februar 2009.
14. <http://www.interpol.int/public/icpo/default.asp> od 16. 3. 2009.
15. Kartusch, A.: *Reference Guide for Anti-Trafficking Legislative Review with Particular Emphasis on South Eastern Europe*, Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2001.
16. Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, broj 6 od 27. juna 2001.

17. Lukić, T.: *Posebnosti krivičnog postupka za organizovani kriminal, terorizam i korupciju*, Pravni fakultet, Novi Sad, 2008.
18. Mijalković, S.: *Trgovina ljudima, BeoSing, Beograd, 2005.*
19. Mrvić, P.N.: *Trgovina ljudskim bićima kao specifična forma ženske migracije, Trgovina ljudskim bićima, Temida, br. 1, Beograd, 2002.*
20. Nikač, Ž.: *Transnacionalna saradnja u borbi protiv kriminaliteta - Europol i Interpol, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2003.*
21. Papeš, D.: *Privredna kriminalistika, RSUP SR Hrvatske, Zagreb, 1986.*
22. Petrović, D.: *Krivično delo „Trgovine ljudima“, Krivično zakonodavstvo Državne zajednice SCG, Srpsko udruženje za krivično pravo, Beograd, 2003.*
23. *Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, broj 6 od 27. juna 2001*
24. *Suzbijanje ilegalnih migracija i krijumčarenja migranata u regionu zapadnog Balkana, Savet Evrope i Međunarodna organizacija za migracije, Strazbur-Ženeva, 2006.*
25. Škulić, M.: *Krivično procesno pravo, opšti deo, Službeni glasnik, Beograd, 2006.*
26. UNODC, *Trgovina ljudima & Krijumčarenje migranata, Smernice za međunarodnu saradnju, 2010.*
27. Žarković, M.: *Krivičnopravna prevencija trgovine ljudima u zakonodavstvu Republike Srbije, u Zborniku Stanje kriminaliteta u Srbiji i pravna sredstva reagovanja, Pravni fakultet univerziteta u Beogradu, Beograd, 2010.*
28. Žarković, M.; Banović, B.; Stupar, Lj.: *Kriminalistika, VŠUP, Zemun, 2005.*
29. Žarković, M.; Elez, S.: *Osnovni elementi postupanja policijskih službenika u suprotstavljanju trgovini ljudima, u Suzbijanje trgovine ljudima – dobre prakse, priručnik za institucije, ASTRA, Beograd, 2010.*
30. Žarković, M., Dragičević-Dičić, R., Nikolić-Garotić, S., Jekić-Bradajić, G., Majić, M. i Vitorović, M.: *Krivičnopravni sistem i sudska praksa u oblasti borbe protiv trgovine ljudima u Srbiji, Zajednički program UNHCR, UNODK i MOM za borbu protiv trgovine ljudima u Srbiji, Beograd, 2011.*
31. Žerjav, C.: *Kriminalistika, OCUP RSUP SRH, Zagreb, 1986.*

## DETECTION AND DETERMINATION OF THE FACTS RELATED TO HUMAN TRAFFICKING

**Abstract:** This paper analyzes human trafficking and its forms in order to set basic principles and effective methods of detection and determination of the facts related to this criminal act. Since the human trafficking is very complex, dynamic and multi-dimensional phenomenon which adapts very easy into the changes of social circumstances and where the perpetrators mostly act in the international level, a particular focus is being placed on the necessity of international police cooperation of the relevant national and international stakeholders in the suppression of human trafficking.

**Keywords:** Human trafficking, detection, attestation, international cooperation.



# FAZE PLANIRANJA I IZVRŠENJA TERORISTIČKOG AKTA

*prof. dr Zvonimir Đorđević*  
*Pravni fakultet Univerziteta u Novom Pazaru*

**Apstrakt:** Akcije koje planiraju poznate terorističke organizacije vode se pažljivo i detaljno. Koristeći faktor iznenađenja i inicijative koja je na njihovoj strani, posebna pažnja posvećuje se odnosu krajnjeg cilja i neposrednog objekta napada terorističke akcije. Cilj (meta) bira se pojedinačno i mora da se uskladi sa glavnim ciljem organizacije. U određivanju načina izvršavanja terorističkih akcija, stratezi se rukovode načelom efikasnosti i jednostavnosti koja se bazira prethodno razrađenim podacima i prikupljanjem dokumentacije mete napada. Prikupljaju se važne informacije žrtve napada kao što su navike, kretanje itd. Izvođenje terorističkih akcija odvija se po prethodno pripremljenom planu, upotrebom optimalnih oružja, sredstava i učesnika koji su potrebni za realizaciju cilja. Kada su ispunjene sve prethodne faze za određivanje članova, obuke, i sve pripreme konkretne akcije, svako mora da postupa saglasno sa predviđenim planom bez izuzetaka.

**Ključne reči:** terorističke organizacije, planiranje, način izvršenja, prikupljanje podataka, faze u izvršenju, logistika, efekti, posledice.

## Uvod

Za definisanje terorizma polazimo od njegovog pojmovnog značenja. Dolazi od francuske reci-TERREURE-što znači sejati strah.<sup>11</sup> U političkom smislu znači akt nasilja za političke ciljeve zbog strahovanja i slamanja otpora onoga prema kome se izvršava. Teror (latinska reč 'TERROR) znači, užas, strah i trepet, političko nasilje.<sup>22</sup>

S druge strane, terorizam je doktrina i metod borbe za određene ciljeve putem upotrebe sile.<sup>33</sup> Teror i terorizam u teoriji i praksi ima različito značenje, pre svega radi razlike kod obima i sistematičnosti u primeni nasilja.

Mnogi autori su definisali terorizam. Jedan deo definicije je uopšteni, a jedan deo daje akcenat na elemente što ga sačinjavaju. Ovu kompleksnu pojavu ja bih definirao kao: teroristički akt, računa se svaka organizovana i pojedinačna nezakonita upotreba sile izražena primenom oružja ( biološko, hemijsko, radiološko, nuklearno) ili pretnjom za oduzimanje imovine kao sredstvo za postizanje političke, etničke, religiozne ili ideološke ciljeve<sup>2</sup>.

Ovo gledište temelji se na: organizovanu i pojedinačnu aktivnost.

Nezavisno od toga koja aktivnost se primenjuje, važan element je upotreba oružja. Akcenat je stavljen na biološko, nuklearno, radiološko i hemijsko oružje, a nije isključena opasnost od konvencionalnog i nekonvencionalnog oružja što se koristi u vojne i policijske tzv. klasično oružje.

Sledeći element je pretnja upotrebe sile, gde se svaki element pretnje koristi za silu protiv ljudi i njihovog imetka, i ostvarenja njihovih ciljeva, a to su:

1 Politička enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1975, str. 1079

2 Mala enciklopedija, IP Prosveta, Beograd, 1970, str. 74

3 Leksikon stranih reči i izraza, M. Vujaklija, Prosveta,1970.godine

- Prinuda (da se neko prisili protiv svoje volje da učini određeni posao što bi mu to prouzrukovalo materijalnu štetu;)
- strahovanje (da određenu ličnost dovedu do granice straha za svoj život ili imovinu;)

Ove aktivnosti predstavljale bi terorizam ukoliko se ostvare za prethodno osmišljene ciljeve, koje bi mogle da budu političke, religiozne, etničke, ideološke prirode. Svaka aktivnost koja sadrži ove elemente biće tretirana kao teroristički akt i biće preduzete adekvatne mere i aktivnost.

Prof. dr. Ljupče Arnaudovski je jedan od autora koji je pokušao da doprinese za definisanje terorizma:

“Terorizam u savremenom svetu je politička praksa, i u svoje političko i opšte značenje predstavlja primenu neposrednog i organizovanog nasilja pojedinaca i grupa, odnosno države, koji su spremni i fizičkim putem, uključujući atentate i ubistva, kao i maltretiranja, da nametnu svoju volju u državi i primenjuju psihički teror kod naroda izazivajući kolektivni kompleks straha, apatije i nesigurnost...”

Sa ovom definicijom mnogi autori su pokušali da daju kompletnu sliku za terorizam, a neki su ga objašnjavali preko njegovih sastavnih elemenata, koji ne mogu da se preciziraju kao tačni i potpuni. J.J.Paust navodi slične elemente:

- izvršilac;
- namera;
- motiv;
- napad sa pretnjom ili upotreba sile;
- sredstva za ostvarenje cilja;
- primarni subjekt (žrtva);
- sekundarni subjekt;
- prekomerne žrtve;

Prof. V.Dimitrijević iznosi sledeće elemente:

- da se vrši nasilan akt,
- da je srazmerno malog obima,
- da pogađa mali broj lica ili samo jedno lice;
- da postigne politički cilj, pri tome da žrtva nije toliko značajna koliko cilj terorističkom aktu.<sup>44</sup>

Dr. Milan Pašanski daje osnovne elemente terorizma:

- političku motivisanost (animus terorandi) da se sa terorom postižu određeni politički ciljevi u društvu, što podrazumeva svest o ciljevima i sredstvima koja mogu to da ostvare;
- organiziranost, odnosno formiranje organizacije u kojoj se sa ideološke, političke, filozofske ili religiozne pozicije skupljaju istomišljenici koji su spremni da izvedu teroristički akt;
- posledice terorističkog akta, odnosno izvršavanje nasilja, što se posle toga javljaju efekti sekundarnog dejstva koji se sagledava u stvaranju opšte opasnosti, nesigurnost i nepoverenju u institucije sistema, zbog izazivanja trajnog nemira i straha zbog iznudjivanja i promena političkog karaktera;
- nasilje je bitan element terorizma. Definiše se kao “upotreba sile da se iznudi određeno ponašanje ljudi, suprotno od njihove volje”. Sila koja se upotrebljava je prvenstveno fizička, a može da bude i druga. Pod nasiljem u krivično-pravnom

4 Dr Vojin Dimitrijević, Student, br.19, 1977.god

smislu treba da se shvati protivpravna upotreba sile ili pretnje, kleveta od strane aktivnog prema pasivnom subjektu, tako što se napada psiha, telo ili život pasivnog subjekta;

- strah je neodvojiva komponenta nasilja što se kod čoveka javlja pod uticajem spoljašnjih faktora.

U spoljašnjem svetu mora da postoje efekti, pojave ili okolnosti što ih čovek doživljava kao opasnost, koje izazivaju nesigurnost, a ona strah.

Teroristi računaju na to da se preplašenom čoveku lako može naneti tuđa volja i preko toga grade svoju strategiju:

- postojanje svesti kod izvršioca: da to, što je hteo, to je i postigao;
- sredstva koja se upotrebljavaju u akcijama terorista (vatrena oružja, kamuflirano oružje, oružje sa specijalnom namenom);
- bezobzirna i isključiva surovost koja prati izvršioca terorističkog akta, koji deluju suprotno pravilima (Ženevska konvencija od 1949.god.).

Radoslav Gaćinović smatra da bi se terorizam mogao definisati kao: terorizam je organizovana primena nasilja (ili pretnja nasiljem) od strane politički motivisanih izvršilaca, koji su odlučni da kroz strah, paniku nameću svoju volju organima vlasti i građanima.

Ciljevi se najčešće biraju u segmentima gde može da se postigne najveći publicitet, sa malim brojem žrtava;

- dejstvo podsticaja koje se sagleda u to što teroristički akt probija okruženje i dobija publicitet, koji vrši povratno dejstvo podsticaja istomisljenika, a i samih terorista;
- komunikativnost igra veliku ulogu u izvršavanju političkog nasilja za postizanje političkog efekta koji se sagledava u porukama;
- terorizam mogu da podržavaju državni i nedržavni subjekti. Politički terorizam sprovode nedržavne terorističke organizacije.

Terorističkim akcijama priključuju se neke države preko konspirativnih terorističkih delovanja i javnih terorističkih akata. Konspirativna teroristička delovanja izvode tajne službe ili specijalizirani državni organi na domaćem i međunarodnom planu. Javni državni terorizam međunarodnog plana sagleda se u angažovanju regularnih, specijalno oružanih snaga u striktno ograničenim akcijama koji se manifestuju kao oružana intervencija sa naglašenim terorističkim elementom.

Aleks Šmid, holandski istražitelj, pronašao je u literaturi 109 definicija. I njih je podvrgnuo u kvantitativnu analizu i došao je do zaključka da se 22 elementa ponavljaju.<sup>55</sup>

On je izložio po redu začestnosti:

- upotreba snage i nasilja (83.5%)
- politički karakter (65%)
- izazivanje straha i užasa (51%)
- pretnje (47%)
- očekivanja psihološkog efekta i reakcije (41.5%)
- razlikovanje žrtvi i široka meta napada (37.5%)
- planirano, organizovano, sistematsko delovanje (32%)
- metod, strategija, taktika borbe (30.5%)
- ucena, prinuda, neposlušnost (28%)
- želja za publicitetom (21.5%)
- samovolja, licemernost, nediskriminacija (21%)

<sup>55</sup> Alex P. Schmid, Political terrorism, Amsterdam, North-Holland, 1993, pp. 76-77



- civilne žrtve, neborci, neutralna lica (17.5%)
- zaplašivanja (17%)
- naglasak nevinosti žrtvi (15.5%)
- izvršilac je grupa, pokret, organizacija (14%)
- simbolična priroda, pokazatelj drugih (13.5%)
- neprevidenost, neočekivana pojava nasilja (9%)
- trajnost, pokrivenost (9%)
- kriminalni, zločinački čin (6%) i
- traženje trećih lica (4%)

Ovi elementi ukazuju na veliki stepen saglasnosti oko elemenata za definiciju terorizma. Razmišljanja gore navedenih autora odslikavaju terorističku aktivnost preko svojih razmišljanja i argumenata. Ove prezentirane definicije mogu da budu predmet ispravki i kritike radi nepostojne forme i pojavnih oblika. Kod većih kriminalnih pojava postavljanje i utvrđivanje karakteristika i elemenata pojavnih oblika definiraju se sa ciljem da se utvrdi i postavi tačna i jasna dijagnoza radi onemogućavanja, sprečavanja i otkrivanja učinitelja.

Za *Andreju Savića*, u najširem smislu, *terorizam* je naziv za metod političke borbe za koji je karakteristična sistematska upotreba nasilja radi zastrašivanja protivnika i slamanja njegovog otpora, dok je *terorizam* za *Milana Miloševića*, planski akt nasilja koji preduzimaju određene društvene grupe s ciljem očuvanja ili osvajanja vlasti, odnosno terorizmom se s pravom naziva onaj teror koji u svom biću sadrži socijalno-psihološku, odnosno političku komponentu.<sup>66</sup>

U grupu opštih definicija terorizma mogu se svrstati i definicije koje su sadržane u rečnicima i enciklopedijama, takođe po hronološkom redu nastanka.

## Faze u planiranju i izvršavanju terorističkog akta

Planiranje akcija poznatijih terorističkih organizacija vrši se pažljivo i precizno do najsitnijih detalja, kao kod isključivo važnih vojnih operacija. Koristeći maksimalno faktore iznenađenja i početne inicijative koja je objektivno na strani terorista, posebna pažnja pridaje se krajnjem cilju i neposrednom objektu napada terorističke akcije. Meta napada uvek se bira pojedinačno i mora biti u skladu sa glavnim ciljevima organizacije. Prilikom određivanja načina izvršenja terorističke akcije stratezi se rukovode načelima efikasnosti i jednostavnosti, koja je potkrepljena prethodno prikupljenim obaveštajnim podacima i prikupljene dokumentacije za samu metu napada. Prikupljaju se sve važne informacije vezane za žrtvu napada kao što su navike, sklonosti, hobi, kretanje i td.

Samo izvođenje terorističke akcije, odvija se po prethodno pripremljenom planu, uz upotrebu optimalnog oružja, sredstava i učesnika, potrebnih za realizaciju cilja. Obzirom da su izvršene sve prethodne faze oko određivanja članova, obuke, i dobro izvršene sve pripreme za konkretnu akciju, svaki od učesnika mora da postupa u skladu sa sačinjenim planom i na određeni način, bez izuzetaka i po ceni eventualnih žrtava.

**Prva faza** u izvođenju terorističkog akta je faza definisanja cilja napada. Ona obavezno nastaje posle određenih promena u nekoj državi u smislu promena na političkom, odnosno ekonomskom planu ili značajnijih promena u odnosima među utrašnjim političkim subjektima. Ova faza je i faza procene i odluke o izvršenju.

66 Savić, A., Osnovi državne bezbednosti, VŠUP, Beograd, 1998, str. 85.

**Druga faza** započinje kada su ciljevi u potpunosti definisani a inspirator je doneo odluku za izvršenje terorističkog akta. Prvi korak je odluka i angažovanje glavnog organizatora za akciju, lice koje će rukovoditi pripremama i završnim operacijama. Ovaj drugi nivo se još i naziva predincidentna faza, koja traje izvesno vreme a možemo da je podelimo u nekoliko podfaza ( etapa).

*Prva etapa* druge faze je proučavanje objekta napada ( institucije, ličnosti, DKP, i dr. ) ,režim rada, ulaz-izlaz, frekvencija, najkraća putanja koja vodi do i od objekta napada, obezbeđenje sredstava i dr.

*Druga etapa* – planiranje-predstavlja izradu strategije na bazi dobijenih podataka. Plan treba da precizno ustanovi: Učesnike akcije ( izvršioce ) , način napada, sredstva izvršenja, mesto i vreme, način povlačenja i obezbeđenja učesnika i sredstava i dr.

*Treća etapa* –logistika je period u kome se vrši materijalno snabdevanje grupe koja treba da izvede akciju sa potrebnom opremom i sredstvima za realizaciju napada. Ovde, pre svega spadaju nabavka sredstava za izvršenje ( oružje, municija, eksploziv ) , zatim obezbeđenje sredstava za komunikaciju, vozila, mape, sredstva za kamuflažu izvršioaca. Transport i smeštaj potrebnog materijala na mestu izvršenja, za organizatora predstavlja krucijalan problem.

Četvrta etapa predstavlja obezbeđenje mesta skrivanja, odstupnica za izvršioce, što isto za organizatora predstavlja važan problem koji mora biti isplaniran i rešen. Realizacija ove faze započinje nakon izvršenog terorističkog akta

**Treća faza** predstavlja realizaciju terorističkog akta ili sama faza napada. Napadu najčešće prethode aktivnosti koje se realizuju kritičnog dana ili malo ranije : Transport i postavljanje snaga i sredstava za izvršenje akta i dobijanje početnog signala od organizatora da se sve odvija po planu i da akcija može biti izvede

Četvrtu fazu čine efekti i posledice koje nastaju nakon izvedenog terorističkog akta. Izvođenje terorističkog akta ima primarni i sekundarni uticaj. Primarni uticaj je da se izvrši napad na određeni objekat, lice ili instituciju i prema njihovim planovima, najčešće sve to da se realizuje sa minimalnim slučajnim žrtvama. Sekundarni uticaj, po pravilu je onaj koji prema značaju terorističke organizacije prevazilazi primarni više puta, što znači da je sekundarni uticaj javnost. Za ovaj efekat najčešće se biraju atraktivni ciljevi, bez većih posledica po nevine. Nakon saopštavanja informacija u javnost postiže se glavni efekat i dobija se na publicitetu, dok se kod narodnih masa javlja efekat straha, nesigurnosti i napoverenja u organe vlasti i bezbednosti i sl. , čime se postiže osnovni elemenat terorizma.

## Zaključak

Društvena opasnost izvršenog terorističkog akta je na samom vrhu lestvice društvenog značaja kojim se nanose nesagledive posledice u materijalnim razaranjima i ljudskim žrtvama, a sve iz nekih političkih pobuda ili ideoloških predrasuda. Sam postupak saznanja, otkrivanja, razjašnjavanja i dokazivanja predstavlja stručno operativno uključivanje pripadnika bezbednosnoinformativne agencije i pripadnika policijskih uprava na pronalaženju i fiksiranju materijalnih tragova i činjenica, bilo da oni potiču od ili sa učinioca ili sredstva izvršenja (tragovi i predmeti). Međutim, bez obzira na broj i kvalitet prikupljenih i obezbeđenih materijalnih dokaza, ne sme se zaboraviti ni aktivnost koja je usmerena na prikupljanje ličnih dokaza kao i njihovo procesno korišćenje u toku krivičnog postupka. U razjašnjavanju ovih krivičnih dela posebnu aktivnost operativnih radnika treba usmeravati na utvrđivanje namere i motiva organizatora, učinioca, pomagača, saučesnika i ostalih aktera pri izvršenju terorističkog

akta, kao i sve okolnosti zatečene na licu mesta kako bi se stekla što bolja osnova za uspešan rad i pravilan smer u kriminalističkoj obradi. U celokupnoj aktivnosti, nameće se i potreba za angažovanjem i efikasnim uključivanjem stručnjaka i veštaka odgovarajuće struke a na osnovu izabranog objekta napada i upotrebljenog sredstva izvršenja. Kriminalistička praksa pokazala je da nam veliku pomoć na razjašnjavanju i otkrivanju pružaju situaciona veštačenja tj. uključivanje veštaka u sastav uviđajne ekipe koji aktivnim učešćem na mestu izvršenja krivičnog dela daje svoj doprinos kroz prikupljanje materijalnih dokaza pa takođe daje svoje mišljenje i smernice na licu mesta o činjenicama za koje je to u tom trenutku objektivno bilo moguće, sve u cilju kasnijeg detaljnog i celosnog veštačenja gde bi veštak izneo svoj nalaz i mišljenje na osnovu pronađenih predmeta i tragova. Pri svemu ovome ne sme se zaboraviti uloga i značaj koji naši organi ostvaruju kroz saradnju sa međunarodnim organizacijama ( INTERPOL, EUROPOL) ,kao i zajedničku saradnju kroz učešće u konkretnim aktivnostima na suzbijanju i otkrivanju terorističke aktivnosti i međusobnu razmenu podataka vezanih za terorizam jer je utvrđeno da terorizam predstavlja opšte društveno zlo koje pretilo čitavom čovečanstvu.

## Literatura

1. Alex P. Schmid, Political terrorism, Amsterdam, North-Holland, 1993.
2. Savić, A., Osnovi državne bezbednosti, VŠUP, Beograd, 1998.
3. Mala enciklopedija, IP Prosveta, Beograd, 1970.
4. Politička enciklopedija, Savremena administracija, Beograd, 1975.
5. Leksikon stranih reči i izraza, M. Vujaklija, Prosveta, 1970. godine
6. Dr Vojin Dimitrijević, Student, br.19, 1977.god

## PLANNING AND THE EXECUTION OF A TERRORIST ACT

**Abstract:** Actions that are planned well-known terrorist organizations to maintain a careful and detailed. Using the element of surprise and initiative that is on their side, special attention is given to respect the final aim and object of direct attacks by the terrorist actions. Target is elected separately and must comply with the main objective of the organization. In determining how the execution of terrorist attacks, planners are guided by the principle of efficiency and simplicity, which is based on previous detailed data collection and documentation targets. Collect important information victims of attacks, such as habits, movements and so on. Execution of terrorist acts carried out by a previously prepared plan, optimum use of weapons, resources and participants needed for the realization of the goal. When you have completed all the previous phases to determine the members, training, and all preparations konkretne action, everyone must act in accordance with the plan provided for no exceptions.

**Keywords:** terrorist organization, planning, method execution, data collection, phase in the execution, logistics, effects and consequences.

# EKOLOŠKA ORGANIZACIJA „PETA“ (PEOPLE FOR ETHICAL TREATMENT OF ANIMALS): OD EKOLOŠKOG TERORIZMA DO EKOLOŠKE KORPORACIJE

*prof. dr Darko Nadić*  
*Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu*

**Apstrakt:** Ljudi za etički odnos prema životinjama (PETA), sa više od dva miliona članova i simpatizera, najveća je grupa za zaštitu prava životinja u svetu. Organizacija je ranije, a često i danas, kritikovana zbog svog konfrontirajućeg stila, kontroverznog sadržaja kampanja, radikalnih metoda i broja životinja koje je podvrgla eutanaziji, a naročito zbog donacija za pravnu odbranu aktivista ekoterorističkih grupa, poput Animal Liberation Fronta (ALF) i Earth Liberation Fronta (ELF), optuženih za izvršavanje akata nasilja. PETA je organizacija za zaštitu prava životinja i kao takva odbacuje ideju da se životinje mogu smatrati svojinom. Stoga se protivi upotrebi životinja u bilo kom obliku: u proizvodnji hrane, odeće, nameštaja, za dekoraciju, u eksperimentisanju, za druženje sa ljudima, za zabavu, korišćenju pasa kao vodiča za slepe i slično. U svrhu propagiranja svojih ideja PETA se često koristila metodama direktne, nasilne, akcije. Te akcije su imale za cilj zastrašivanje onih ljudi i organizacija koji su životinje koristili u, po njima, etički neprimerene svrhe. U novije vreme, pod pritiskom javnosti ali i strogih zakona, PETA je umanjila svoj obim učešća u direktnim akcijama razvijajući koncept ekološkog pokreta fokusirajući se na obrazovanje javnosti i marketing, funkcionišući pri tome kao dobro organizovana korporacija.

**Ključne reči:** PETA, prava životinja, direktna akcija, ekoterorizam, ekološki pokret.

## Ekoterotizam i PETA: istorijat, profil i direktna akcija

Ekoterorizam podrazumeva ekstremističke poglede na pitanja zaštite životne sredine i prava životinja. Cilj ekoterorističkih aktivnosti je naneti ekonomsku štetu onima koji vide profit u, po njihovom mišljenju, eksploataciji i uništavanju prirode. Pretnje nasiljem su postale trend ekoterorističkih grupa, pa iako do sada nije bilo povrednih, neki među njima smatraju da će i takav čin, bez nanetih ljudskih žrtava, može biti opravdan. Ekoterorističke grupe smatraju da nema drugog načina da nateraju društvo da se ponaša u skladu sa prirodom, a ne protiv prirode. Potrebno je uočiti specifičnu razliku između envajronmentalista, odnosno grupa za zaštitu prirode i ekoterorista, tj klasičnih ekoloških pokreta, jer nisu sve grupe za zaštitu životne sredine militantnog tipa, niti sve one odobravaju akcije ekoterorističkih grupa. Bilo bi krajnje pogrdno poistovećavati te ekogrupe koje rade u okviru sistema, mirno protestujući u cilju očuvanja prirode, razvijanjem kolektivne svesti o očuvanju biodiverziteta, sa grupama koje ne poštuju zakon i koje ne prezaju ni od čega kada je u pitanju ostvarivanje ciljeva njihove misije. Njihov cilj je kraj antropocentrizma.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Darko Nadić, Pojam i ideologija ekoterorizma, Zbornik radova, Suzbijanje kriminala i evropske integracije, Kriminalističko policijska akademija i Hanns Seidel Stiftung, Tara, 2010.,113-121

Organizaciju PETA osnovali su, na proleće 1980. godine, Ingrid Newkirk i Alex Pacheco, koji su je početno opisivali kao „pet ljudi u podrumu“. Grupa je privukla pažnju javnosti leta 1981. godine, zahvaljujući tzv. „Slučaju majmuna“ iz Silver Springa, naširoko poznatom sporu povodom eksperimenata izvršenih na sedamnaest majmuna u Institutu za istraživanje ponašanja u Silver Springu, u Merilendu. Slučaj je trajao deset godina, uključio prvu policijsku raciju izvršenu u nekoj laboratoriji za istraživanje životinja u Sjedinjenim Američkim Državama, a 1985. godine doveo je i do izglasavanja amandman na Zakon o dobrobiti životinja i postao prvi slučaj testiranja nad životinjama koji će dospeti pred Vrhovni sud SAD-a.

Pacheco je u maju 1981. godine preuzeo posao u glavnoj istraživačkoj laboratoriji na Institutu za istraživanje ponašanja, u nameri da iz prve ruke dobije informacije o eksperimentisanju nad životinjama.<sup>2</sup> On je posetio laboratoriju noću i fotografisao šokantne i neprihvatljive uslove u kojima majmuni onde žive. On je odneo dokaze policiji koja je zatim upala u laboratoriju i uhapsila Tauba. Doktor je optužen za šest tačaka o okrutnosti prema životinjama i to je bila prva presuda takve vrste jednom istraživaču životinja, koja je, međutim, bila poništena u žalbenom postupku. Desetogodišnja borba za starateljstvo nad majmunima, tokom koje su se obe strane međusobno optuživale za laži i izvrtnje činjenica, transformisala je organizaciju PETA u nacionalni, a zatim i internacionalni pokret za prava životinja. PETA je do februara 1991. godine okupila 350 hiljada članova, zaposlila plaćeno osoblje od preko sto ljudi i oformila godišnji budžet u visini od preko sedam miliona dolara.

Ove godine, navršava se trideset godina PETA-inog inovativnog i uticajnog aktivizma koji je doveo do brojnih dostignuća. Brojne demonstracije, upečatljivi oglasi i tajne istrage tokom prethodne tri decenije, privukle su veliku pažnju javnosti, te danas za mnoge, PETA predstavlja sinonim za prava životinja. PETA je organizacija za zaštitu prava životinja i kao takva odbacuje ideju da se životinje mogu smatrati svojinom. Stoga se protiv upotrebi životinja u bilo kom obliku: u proizvodnji hrane, odeće, nameštaja, za dekoraciju, u eksperimentisanju, za druženje sa ljudima, za zabavu, korišćenju pasa kao vodiča za slepe i sl. Želela bi da oslobodi sve životinje zavisnosti od ljudi da bi preživele. Grupa je često kritikovana od strane mnogih advokata za prava životinja zbog svoje spremnosti da posluje sa industrijama koje koriste životinje u svom radu. Newkirkova odbacuje te kritike i ovu radikalnu opciju organizacije opravdava izjavom da je to najbolji način da se takvim industrijama stane na put.

PETA zastupa životinje na mikro i makro nivou. Njene akcije obuhvataju savetovanje Vlade kako da spreče pojavu poplava, a da pritom ne unište domove dabrova, zatim, propagiranje veganske ishrane, pokušaje da reformiše praksu na farmama i u klanicama, pokretanje medijskih kampanja protiv određenih preduzeća i praksi, pomoć da se pronađu utočišta za cirkuske i životinje iz zatvorenih zooloških vrtova, iniciranje tužbi protiv pojedinih kompanija, kao i lobiranje kod Vlade da uvede rigorozne kazne kada je ugroženo blagostanje životinja. Takođe, organizacija izdaje obaveštenja za javnost i upoznaje decu i omladinu sa pravima životinja kroz razne edukativne programe i radionice.

Članovi PETA-e u potpunosti podržavaju *direktnu akciju*, kao specifični način ostvarivanja svojih ciljeva. Direktna akcija može biti shvaćena na dva načina, kao *nasilan* oblik ostvarivanja ciljeva, ali isto tako i kao *nenasilni* metod ostvarivanja istih.<sup>3</sup>

2 Glavni istraživač u ovoj laboratoriji, psiholog doktor Edward Taub, otklonio je ganglije majmuna koje kontrolišu nerve u prstima, šakama, rukama i nogama, u procesu nazvanom diferencijacija, tako da majmuni pojedine delove tela nisu mogli osetiti, dok su neki od njih bili i u potpunosti paralizovani. Taub je zatim, koristeći elektro-šokove ili uskraćujući vođu i hranu majmunima, pokušavao da ih natjera da pokrenu oduzete delove tela. Ovo istraživanje je delom dovelo do otkrića nove terapije za žrtve moždanog udara.

3 Tim Jordan, *Activism!. Direct Action, Hactivism and the Future of Society*, Reaktion Books, London, 2001. str. 60-61



Kao i nenasilje, direktna akcija ne bi trebala da bude shvaćena kao prosta taktika, već kao skup ideja i akcija koja se prostire od pasivnih shvatanja građanske neposlušnosti do aktivnih, često agresivnih, intervencija. Neki od korena direktne akcije nalaze se u građanskoj neposlušnosti, još jednom obliku koja je uvedena u nenasilje i koja ima u sebe uključenu moćnu ideju direktne akcije...Direktna akcija znači okret ka akciji koja će zaustaviti ono što je pogrešno, radije nego verovati da će moralna superiornost dovesti, nekako, do promena.<sup>4</sup> Direktna akcija je uglavnom ilegalna, i uključuje u sebe situacije gde učesnici mogu ili ne moraju biti spremni da prihvate hapšenje. Ono što razlikuje novi talas direktne akcije je jedan ethos koji se karakteriše namerom da direktno utiče na društvene i ekološke uslove, čak iako (ponekad) traži indirektan uticaj na masmedije, menjanje prakse političara i političkih i ekonomskih institucija.<sup>5</sup> PETA, kao organizacija i njeni članovi često su kritikovani da su otišli predaleko u svojim aktivnostima, naročito u dugotrajnim naporima da zaustave krznarsku industriju, koji uključuju ometanje modnih revija i sajмова, bacanje crvene farbe na pistu, kao i polivanje poznatih ličnosti koje nose bunde i kreatora koji koriste krzno crvenom bojom. Aktivisti PETA-e su 1996. godine u jednom restoranu bacili mrtvog rakuna na sto Anne Wintour, glavne i odgovorne urednice časopisa Vogue, koja promovira nošenje krzna, a zatim su ostavili i krvave otiske šapa na pragu njene kuće. To je bio upravo jedan od metoda delovanja ekoterorističkih pokreta, iskazan kroz pretnje i zastrašivanja ličnosti koje su odgovorne za nanošenje štete životnoj sredini ili životinjama. Januara 2010. godine, jedan član PETA-e gađao je pitom ministra ribolova, što je okarakterisano kao „delovanje terorističke organizacije“. Istovremeno, PETA je najviše kritikovana zbog podrške ekoterorizmu. Da podržava ekoterorističke akcije govori izjava Alexa Pacheco: „Podmetanje požara, uništavanje imovine, provale i krađe, prihvatljivi su zločini kada se čine u ime životinja“.

Osim direktne i akcije i podrške ekoterorističkim organizacijama PETA neguje i sopstveni metod – tajne istrage. PETA šalje svoje zaposlene u pojedine objekte, kao što su istraživačke laboratorije, kako bi dokumentovali tretiranje životinja u njima, ponekad zahtevajući od njih da mesecima beleže svoja iskustva. Takođe, grupa proizvodi filmove bazirane na materijalima koje su druge grupe prikupile u svojim tajnim istragama, uključujući tu i ALF. Neke od tih istraga dovele su do pokretanja sudskih postupaka ili akcija Vlade protiv pojedinih kompanija i instituta. PETA se i sama suočila sa pravnim postupkom u aprilu 2007. godine, nakon što ju je vlasnik jednog ranča za uzgajanje činčila optužio da tamo vrši tajnu istragu. Sudija je u ovom slučaju presudio u korist PETA-e, jer su takve istrage jedan od osnovnih načina na koji pravosudni sistem SAD-a posluje.

Godine 1984. PETA je proizvela dvadesetšestominutni film pod nazivom „Nepotrebna frka“, zasnovan na 60 sati materijala snimljenog od strane ALF-a tokom racije u glavnoj klinici za povrede glave Univerziteta u Pensilvaniji. Snimci su prikazivali kako se istraživači na klinici smeju u majmunima kojima su prethodno naneli oštećenje mozga pomoću hidrauličkog uređaja namenjenog za simuliranje povrede vrata. Publicitet dobijen nakon plasiranja ovog filma doveo je do suspenzije sredstava od strane Univerziteta i zatvaranja laboratorije. 1990. godine Bobby Berosini, zabavljač iz Las Vegasa izgubio je licencu za korišćenje divljih životinja u svojim nastupima, a kasnije i tužbu protiv organizacije PETA, nakon objavljivanja filma u kome udara i kažnjava orangutane. Tokom 2003. i 2004. godine PETA je vodila istragu unutar Covance, kompanije

4 “Direktna akcija je opažanje stvarnosti i preduzimanje konkretnih akcija ka promeni sebe.....To je kolektivna akcija kako bi se rešili sopstveni problemi, čineći ono što mi smatramo pravim smislom akcije, bez obzira na to što različiti „autoriteti“ smatraju prihvatljivim, To je probijanje granica mogućeg, inspiracija, osnaživanje. Radi se o razmišljanju i uzimanju, a ne o zapitkivanju i prosjačenju. (Isto, str. 62)

5 Benjamin Seel, Matthew Paterson and Brian Doherty, (Eds.), *Direct Action in British Environmentalism*, Routledge, London, 2003. str. 1



za testiranje nad životinjama u SAD-u i Evropi. Na osnovu istrage, dobila je snimke na kojima su udarani i mučeni majmuni, nakon čega je podnela žalbu Ministarstvu poljoprivrede. Kompanija Covance je dobila 16 kazni i pristala da isplati kaznu od oko devet hiljada dolara, ali je 2005. godine inicirala pokretanje tužbe protiv PETA-e zbog navodnih prevara, kršenja ugovora zaposlenih i zavera da bi naštetila poslovanje te kompanije, ali je kasnije od toga odustala. Godine 2004. PETA je objavila rezultate osmomesecne istrage u Pilgrim's Pride klanici u Zapadnoj Virdžiniji, koja snabdeva KFC piletinom. Snimci iz ove istrage su prikazivali scene u kojima radnici gaze po živim pilićima, udaraju ih o zid, dave, stežu ih dok ne puknu, kidaju im glave i sl. Čelnici u Yum!Brandssu, u čijem je vlasništvu KFC, užasnuti snimcima, zapretili su da će obustaviti poslovanje sa klanicom, ukoliko ne uvede neke promene u svojoj praksi. Pilgrim's Pride je, kao odgovor na ovo, otpustio jedanaest zaposlenih i pozvao svoje radnike da se uključe u borbu protiv okrutnog postupanja prema životinjama.

PETA je najviše osuđivana od strane javnosti zbog pružanja finansijske pomoći aktivistima ALF-a. Newkirk nije davala nikakva izvinjenja povodom toga izjavivši samo da nijedan pokret koji se zalaže za društvene promene nije uspeo u svojoj misiji bez militarističkih komponenta, na šta je dodala da mislioci mogu osmisliti revolucije, ali su razbojnici uvek ti koji ih sprovode. Naime, ALF je organizacija za prava životinja u SAD-u za koju se veruje da se sastoji od podzemnih, anonimnih, manjih ćelija koje se radikalno suprotstavljaju bilo kojoj formi zlostavljanja životinja. Ona je najstarija militantna podzemna grupa posvećena oslobađanju svih vrsta životinja od eksploatacije od strane čoveka. Cilj ALF-a jeste spas životinja i njihov transport iz mesta zlostavljanja u prirodna staništa, nanošenje ekonomske štete onima koji ostvaruju profit na muči i eksploataciji životinja, kao i otkrivanje zločina počinjenih nad životinjama „iza zatvorenih vrata“. ALF-a u svojim akcijama obično kombinuje grafite, vandalizam i puštanje životinja. Njeni aktivisti napadaju noću noseću ski-maske, karakteriše ih velika preciznost, izuzetno su probirljivi u odabiru meta, infiltriraju se i zblizavaju sa njima. Pre nego što je osnovan ALF-ov press centar u SAD-u, PETA je često izveštavala javnost o akcijama i daljim planovima ALF-a, dakle bila je njegov glasnogovornik. Rod Coronado, bivši aktivista ALF-a, 1995. godine primio je od PETA-e preko sto hiljada dolara za pravnu odbranu, nakon što je optužen za podmetanje požara u istraživačkoj laboratoriji Univerziteta u Mičigenu 1992. godine. PETA je tražila povraćaj poreza za tu donaciju.

## Politika zaštite životinja

Politiku zaštite domaćih životinja PETA sprovodi na četiri fronta, odnosno u četiri posebne politike. Prva se sprovodi kroz stav PETA-e o potrebi kastracije, sterilizacije pa čak i eutanazije kućnih ljubimaca, kao i kroz politiku protiv držanja domaćih životinja kao kućnih ljubimaca.

PETA vodi nekoliko programa za pomoć psima i mačkama u siromašnijim delovima Virdžinije i Severne Karoline. U 2008. godini, sterilisala je 7500 mačaka, pasa i zečeva u tim oblastima po sniženoj ceni ili besplatno. Organizacija pomaže zapostavljenim psima i mačkama koji su teško bolesni ili povređeni. Svake godine obezbeđuje na stotine kućica postavljenih slamom, za pse koji su vezani napolju tokom cele zime. Finansirala je i izgradila utočište za mačke u Severnoj Karolini. Takođe, PETA finansira i saopštenja za javnost u kojima poziva vlasnike da vrše kastraciju svojih ljubimaca radi kontrole razmnožavanja i apeluje na ljude da usvajaju životinje iz skloništa. PETA zastupa stav da bi bilo bolje za životinje da nikada nije izmišljena institucija kućnog ljubimca. Ona smatra da je potreba da se poseduju životinje sebična, i da njihov uzgoj,

prodaja i kupovina mogu kod životinja izazvati neizmerne patnje. Grupa tvrdi da je uznemirena zbog činjenice da milioni pasa provode živote vezani napolju u svim vremenskim uslovima ili zatvoreni u kavezima i kućicama koje često nisu dobro održavane. Naime, PETA propagira eutanaziju određenih rasa životinja kao što su pit-bulovi, kao i eutanaziju životinja u skloništima u određenim situacijama: onih koje duži period žive skućene u kavezima, zaraženih i inficiranih pasa i mačaka, pasa lualica i sl.

*Druga* posebna politika prema životinjama sprovodi se kroz insistiranje na zabrani držanja životinja u svrhe ljudske zabave, što uključuje cirkuse, rodea, zoološke vrtove. Slonovi, medvedi, tigrovi i druge životinje korišćene za zabavu, u cirkusima, rodeima i zoološkim vrtovima, često su zlostavljane od svojih trenera. One, takođe, pate od usamljenosti, dosade i frustracija, jer su najčešće zaključane u malim kavezima ili vezane iz meseca u mesec, dok putuju od grada do grada na nove cirkuske predstave. Te životinje se nehumano utovaruju u kamione i istovaruju u skladišta, kao da su komadi nameštaja, a ne živa bića.

*Treća* posebna politika zaštite životinja usmerena je na protivljenje korišćenju životinja u eksperimentima, odnosno insistira se na zabrani testiranja nad životinjama. Preko 90 % životinja korišćenih u eksperimentima, nije obuhvaćeno američkim Zakonom o dobrobiti životinja, jedinim federalnim zakonom koji kontroliše testiranje nad životinjama u SAD-u. Pacovi, miševi, ptice, gmizavci, vodozemci i ribe, izričito su eliminisani iz svih mera zaštite. Na hiljade mišava, pacova, zečeva, pasa i majmuna ubijeno je u pretkliničkim testiranjima novih lekova. PETA je ubedila brojne korporacije da prekinu okrutno testiranje svojih proizvoda nad životinjama, uključujući PepsiCo i Coca-Colu. Takođe je pritisla Procter & Gamble da prestanu sa surovim ogledima nad psima i mačkama. PETA smatra da je svako testiranje nad životinjama nepouzđano, nepotrebno i irelevantno za zdravlje ljudi, jer veštači indukovane bolesti kod životinja nisu identične ljudskim bolestima, kao što se i ljudi i životinje biološki značajno razlikuju. Organizacija promovise alternative korišćenju životinja u ispitivanjima. Aktivisti PETA-e su se, šta više, dobrovoljno prijavljivali za testiranje vakcine na ljudima, npr. za HIV.

*Četvrta* posebna politika jeste protivljenje PETA-e korišćenju životinja kao odeće i obuće i za ljudsku ishranu, odnosno PETA je jedina globalna ekološka organizacija koja populariše vegeterijanstvo kao način ishrane ljudi i na nju PETA troši najviše sredstava kroz kontroverzne medijske kampanje, ali i putem izdavanja posebnih veganskih kuvara.<sup>6</sup>

## Medijske kampanje i akcije

PETA je poznata po svojim agresivnim medijskim kampanjama, koje su često praćene čvrsto utemeljenom podrškom poznatih ličnosti.<sup>7</sup> Mnoge njene kampanje usmerene su na velike korporacije, kao što su KFC, McDonald's, Burger King, Wendy's, PETCO, Covance, Procter & Gamble, Huntingdon Life Sciences i dr. Kampanje uključuju kupovinu deonica u ciljnim kompanijama. Tako, npr, kao akcionar Yum!Brandsa, koji je vlasnik KFC-a, PETA je podnela rezoluciju zahtevajući humanije postupanje prema životinjama u KFC-u. Povodom ovoga, Newkirk je je izjavila da su kampanje okarakterisane kao nećuvene, upravo one koje privlaće pažnju javnosti, te se PETA neće libiti da učestvuje u njima, ali je dodala da grupa ima i mnoge mirnije kampanje i projekte, za koje se, međjutim, retko ćuje. Kampanje su postigle određene uspehe. Tako su, nakon anažovanja organizacije, Burger King, McDonald's i Wendy's uvele vegeteri-

<sup>6</sup> PETA, Starza Kolman, Martha Holmberg, PETA's Vegan College Cookbook. 275 Easy, Cheap and Delicious Recipes To Keep You Vegan at School, PETA, Sourcebooks, Inc, Illinois, 2009.

<sup>7</sup> Među brojnim ličnostima koje je podržavaju su: Paul McCartney, Pamela Anderson, Sarah Jessica Parker, Dita Von Teese, Sharlize Theron, James Cromwell, Tommy Lee, Jorja Fox itd.

janske obroke u svoje menije, PETCO je smanjila ponudu egzotičnih kućnih ljubimaca, a Polo Ralph Lauren je izjavio da ubuduće neće koristiti krzno u svojim kreacijama. Da bi smanjila potrošnju mleka, PETA je pokrenula kampanju pod nazivom „Imaš li piva?“ (eng. Got beer?), kao parodiju na postojeću kampanju „Imaš li mleka?“ (eng. Got milk?). U okviru nje, organizacija je pozvala studente da izbrišu brkove od mleka i zamene ih pivskom penom. Majke studenata i čelnici na koledžu, žalili su se da grupa ovim projektom podstiče omladinu da piju alkohol. Međutim, PETA se nije obazirala na kritike, tako da je išla i dalje, objavivši u srednjoškolskim novinama oglase koji govore da mleko i mlečni proizvodi izazivaju akne, gojaznost, oboljenja srca, rak i moždani udar. Kako ističe Piter Singer, „ovde je vidljiva opšta strategija PETA-e. Pošto novine retko objavljuju pisma o temama koja trenutno nisu u vestima, PETA koristi uvredljive metode da dovede pitanje okrutnosti nad životinjama u vesti tako da ona mogu da budu diskutovana na uredničkim stranama ili u pismima uredniku.“<sup>8</sup>

PETA je inače u javnosti prepoznatljiva i zbog svojih medijskih kampanja u borbi protiv nošenja garderobe napravljene od prirodnog, životinjskog, krzna. Životinje na farmama za proizvodnju krzna provedu čitave živote zatvorene u tesnim kavezima. One se ubijaju sprovođenjem električne struje kroz genitalije, što kod njih uzrokuje momentalni srčani udar i smrt. Neke životinje čak bivaju odrane dok su žive. Životinje zarobljene u zamkama mogu u njima čamiti danima pre nego što uginu ili budu ubijene. Milioni životinja koje se love zbog krzna, uključujući lisice, rakune, dabrove, risove, vidre, oposome, kune i dr, budu ubijene svake godine strujom na farmama, a u divljini utapanjem, batinama ili hvatanjem u zamke. U svojoj kampanji pod nazivom „*Ink, not Mink*“ (srp. Mastilo, ne kune) PETA poručuje: „Lisice, kojoti, kune, zečevi, čak i psi i mačke, ubijaju se u ime mode. Da bi izbegli oštećenja na njihovim krznima, radnici čak neke životinje deru žive. Uživate u svojoj koži, kako bi životinje svoju zadržale“. U okviru ove kampanje, mnoge javne ličnosti koje su istetovirane, pristale su da se slikaju gole, prikazujući svoju umetnost na telu, i tako pružile podršku pravima životinja i dale glas veštačkom krznu. Kada je košarkaška legenda Dennis Rodman, koji poseduje sopstvenu fondaciju za pomoć beskućnicima čuo za PETA-in program doniranja na hiljadu odbačenih krznenih kaputa prihvatilištima za beskućnike širom zemlje, odmah je pristao da pozira za potrebe kampanje, objašnjavajući da mu proizvođači krzna godinama nude besplatno krzno, a on uporno odbija da ga prihvati, napominjući da nosi isključivo veštačko. Dve dugotrajne kampanje u ovom domenu su „Evo ostatka tvog krznenog kaputa“ i „Radije ću ići gola nego nositi krzno“. Na oglasima u okviru prve kampanje, poznati drže mrtve životinje sa kojih je odrano krzno, a za drugu kampanju, brojni supermodeli pristali su da se slikaju nagi, kako bi izrazili svoje protivljenje nošenju krzna. Vrhunac medijske kampanje je dostignut u maju 2006. godine, kada je PETA održala „goli protest“ u blizini Katedrale svetog Pavla u Londonu, protiv korišćenja medveđeg krzna u kraljevskoj gardi.

Kampanja „*Are Animals the New Slaves*“ (srp Da li su životinje novi robovi?), pokrenuta 2005. godine, sadržala je panoje sa slikama potlačenih grupa, uključujući afro-američke robove, decu radnika i žene, uz koje su stajale slike okovanih slonova i zaklanih krava. Na jednom od tih panoa bile su upoređene slika na kojoj je linčovan Afro-amerikanac i slika krave obešene za noge. Drugi pano upoređuje spaljivanje mrtvaka sa pečenjem pile-tine. Na trećem je slika okovanog roba pored slike na kojoj je vezani cirkuski slon. Ovakvo poređenje crnaca sa životinjama, bilo je kritikovano od strane Nacionalnog udruženja za napredak obojenih ljudi, tako da se PETA složila da ovu kampanju suspenduje.

8 Peter, Singer (Ed), In Defense of Animals. The Second Wave, Blackwell Publishing, Oxford, 2006. str. 200

Izložba postavljena 2003. godine pod nazivom „*Holocaust on Your Plate*“ (srp. Holokaust na vašem tanjiru), sastojala se od osam panoa veličine 60 kvadratnih metara, od kojih je svaki upoređivao scene Holokausta sa slikama životinja na farmama. Kampanju je inspirisao jevrejski pisac i dobitnik Nobelove nagrade, Isaac Bashevis Singer, vegeterijanac koji se zalaže za prava životinja. Prema njegovim rečima, u odnosu na životinje, svi ljudi su nacisti. U okviru ove izložbe, fotografije logoraša u koncentracionom logoru, prikazivane su pored fotografija pilića zatvorenih u kavezima, dok su na drugim slikama, nagomilana tela žrtava Holokausta upoređivana sa gomilom svinjskih lešina. Slike su praćene tekstom: „Kao što su nekada Jevreji mučeni i ubijani u koncentracionim logorima, danas se nad životinjama vrši teror kada bivaju smeštene u velika prljava skladišta odakle će biti transportovane na klanje“. Autor izložbe je Matt Prescott, takođe Jevrejin, koji je izgubio nekoliko članova porodice u Holokaustu. On je rekao: „Razmišljanje koje je omogućilo Holokaust, da možemo činiti šta god želimo onima koje smatramo inferiornima, dozvoljava da se čine i zločini nad životinjama. Činjenica je da sve životinje osećaju bol, strah i usamljenost. Tražimo da ljudi priznaju da je ono kroz šta su prošli Jevreji i drugi u Holokaustu, isto kroz šta prolaze životinje svakoga dana na farmama“. Kampanja je oštro kritikovana, a način na koje upoređuje sistematsko ubijanje miliona Jevreja sa pravima životinja, ocenjen je kao „odvratan“. U maju 2005. godine, Newkirk se javno izvinila za svu patnju i bol koj je prouzrokovala kampanja, braneći ciljeve PETA-e.

Organizacija je bila kritikovana zbog distribucije grafičkih pamfleta za decu. PETA kaže da su brošure usmerene na to da roditelji postanu svesni da njihovi postupci utiču na decu. Pamflet sa natpisom „Tvoj tata ubija životinje!“; na kome je nacrtan otac kako fileтира ribu, poručuje: „Dok tvoj tata ne nauči da nije zabavno ubijati, drži svoje kuce i mace podalje od njega! Budući da je on toliko navučen na ubijanje nezaštićenih životinja, tvoji ljubimci mogu biti sledeći.“ Sličan pamflet - „Tvoja mama ubija životinje!“ predstavlja crtež majke kako zabađa nož u stomak živog zeca. U februaru 2010. godine, British Advertising Standards Authority (ASA), zabranio je upotrebu PETA-inog plakata sa likom jednog zatvorenika i tekstom: „Steven Barker: zlostavljač životinja, zlostavljač beba, silovatelj. Ljudi koji su nasilni prema životinjama, retko se zaustavljaju na tome“. ASA je izjavila da plakat predstavlja nepotrebnu šok-taktiku.

## Kritike i antipeta akcije i propaganda

PETA je bila na meti kritike mnogih advokata za prava životinja koji smatraju da grupa pogrešno tumači neka od tih prava, da ne treba da cilja na žene u svojim oglasima i da mora prestati sa gađanjem pitama i drugim sličnim postupcima. Njena kampanja „Radije ću ići gola, nego nositi krzno“ dobila je kritike od feministkinja kao i njihov poster koji prikazuje ženske noge u crnim čarapama na visokim štiklama i bundu sa koje se sliva krv, sa porukom: „Potrebno je četrdeset glupih životinja da bi se napravila bunda, ali samo jedna koja će je nositi“. Feministkinje su takođe osudile oglas u kome Patti Davis pozira naga sa psom Hugh Hefnera i naglasile da ne mogu oprostiti PETA-i što objektivizuje žene na ovaj način. Gary Francione, profesor prava, kritikuje PETA-u zbog rada sa industrijama koje koriste životinje, iako je to samo metod za postizanje njenog dugoročnog cilja, a to je potpuno ukidanje upotrebe životinja u bilo koje svrhe. Francione je takođe kritikuje zbog toga što je ukinula, u korist vrha, prethodno postavljena predstavništva širom zemlje, a koja su, po njemu, od suštinske važnosti za opstanak pokreta za prava životinja. Zbog toga je PETA sada vrlo centralizovana organiza-

cija koja, ne samo da je konsolidovala moć donošenja odluka, nego je i centralizovala i donacije za životinje, tako da sve one idu u PETA, umesto u grupe koje deluju lokalno.

Anti-PETA kampanje pokreću vodeće industrijske grupe, kao što su: Center for Consumers Freedom, Covance laboratorije, koje su najveći uvoznik primata i odgajivač pasa za potrebe laboratorijskih istraživanja u svetu, kao i Charles River, najveći svetski snabdevač laboratorijskih životinja i drugi po veličini uvoznik laboratorijskih primata u svetu. Takve organizacije imaju klijente koji su bili subjekti PETA-inih kampanja i istraga okrutnosti nad životinjama. Ne samo da ove grupe nemaju interes za prava životinja, prenaseljenost kućnih ljubimaca i njihovu eutanaziju, već se često zalažu direktno protiv Zakona o dobrobiti životinja, kao i protiv brojnih pitanja za čiju se realizaciju PETA zalaže.

## Peta kao ekološka korporacija

PETA je grupa koja želi da verujemo da je njena motivacija „čista“ i altruistička, da je to „topla“ i prijateljska organizacija koja postoji isključivo da bi pomagala životinjama. Možda je i počela sa radom u tom smeru, ali je to danas daleko od istine. Činjenica je da je PETA, u stvari, neetička. Bliže posmatrano, PETA nije ništa drugo do radikalna, ekstremistička grupa, koja finansijski podržava nasilne kriminalce i teroističke organizacije. Njenom radikalizmu u prilog govori i izjava trećeg čoveka PETA-e, Brucea Friedricha: „Bilo bi sjajno kada bi svi restorani brze hrane, klanice, laboratorije koje koriste životinje u svrhu testiranja, kao i banke koje u njih finansijski ulažu, eksplodirale sutra!“.

PETA je 2010. godine dobila donacije u visini od preko 32 miliona dolara. Skoro 85 odsto njenog operativnog budžeta potrošeno je na kampanje i druge projekte, oko 10 odsto - na programe za prikupljanje sredstava, tok je na upravljanje i opšte poslove utrošeno približno 5 procenata ukupnog budžeta.<sup>9</sup> Izveštaj za 2010. godinu je u potpunosti istovetan izveštaju za 2009. godinu, što bi trebalo da znači da PETA, manje više ima konstantne prihode i donacije. Izveštaj pokriva i načine na koje su donirana sredstva utrošena. Tako na primer, na međunarodne kampanje je utrošeno oko 9 miliona dolara a na obrazovanje i javni domet oko 11 miliona dolara. Od ukupnog osoblja, zaposlenog u organizaciji, 53 posto je zaradilo ispod 30 hiljada dolara, 32 posto – između 30 i 40 hiljada, a 15 procenata zaposlenih – više od 40 hiljada dolara. Sama Newkirk imala je zaradu od približno 40 hiljada dolara na godišnjem nivou. Istovremeno na web sajtu PETA postoji i „web radnja“ na kojoj je moguće kupiti proizvode sortirane u više desetina kategorija, od majica, jakni, pa sve do knjiga i DVD-ijeva uključujući i nakit. Odbor za životnu sređinu i javne radove SAD-a, kritikovao je finansije PETA-a, prevashodno zbog njenih zahteva za refundiranjem poreza na donacije organizacijama kao što je ALF, koji je označen kao teroristička grupa i unutrašnja pretnja zemlji.

Na Internetu se nedavno pojavio veb-sajt [www.petakillsanimals.com](http://www.petakillsanimals.com) na kome se PETA optužuje za ubistvo na hiljade životinja. Ljubitelji životinja širom sveta tamo imaju pristup brojnim dokazima da PETA ubija na hiljade bespomoćnih kućnih ljubimaca u svom sedištu u Norfolku, u Virdžiniji. Prema navodima na ovoj internet adresi, od 1998. godine, PETA je odlučila da usmrti skoro 24 hiljade pasa i mačaka, umesto da im pronađe domove. Na sajtu se kaže još i sledeće: „PETA-in izveštaj za 2009. godinu podnet Odeljenju za poljoprivredu i usluge potrošačima u Virdžiniji, pokazuje da je ubijeno 97% pasa i mačaka čiju je brigu preuzela organizacija. Tokom čitave 2009. godine PETA je udomila samo osam kućnih ljubimaca.“

Postavlja se pitanje zašto bi grupa za zaštitu prava životinja tajno ubijala životinje u svom sedištu. Na ovo pitanje teško je dati pouzdan odgovor, s obzirom da se PETA još uvek

<sup>9</sup> <http://www.peta.org/about/learn-about-peta/financial-report.aspx> (pristup: 25.04.2011)



ne izjašnjava povodom toga. Sa ekonomskog stanovišta, PETA-ino licemerje nije teško razumeti: ubijanje pasa i mačaka koje je moguće udomiti zahteva mnogo manje troškova i napora, nego briga o njima dok ne budu usvojeni. PETA trenutno raspolaže budžetom od 33 miliona dolara, ali umesto ulaganja u brigu o bićima od krvi i mesa, grupa troši milione na medijske kampanje koje govore Amerikancima da je jesti meso, piti mleko, loviti, peccati, nositi kožne cipele i profitirati na testiranju nad životinjama – nemoralno.

## Literatura

1. Jordan Tim, *Activism!. Direct Action, Hactivism and the Future of Society*, Reaktion Books, London, 2001.
2. Nadić Darko, *Pojam i ideologija ekoterorizma*, Zbornik radova, Suzbijanje kriminala i evropske integracije, Kriminalističko policijska akademija i Hanns Seidel Stiftung, Tara, 2010.,113-121
3. Seel Benjamin, Paterson Matthew and Doherty Brian, (Eds.), *Direct Action in British Environmentalism*, Routledge, London, 2003.
4. Singer Peter, (Ed), *In Defense of Animals. The Second Wave*, Blackwell Publishing, Oxford, 2006.
5. PETA, Starza Kolman, Martha Holmberg, *PETA's Vegan College Cookbook. 275 Easy, Cheap and Delicious Recipies To Keep You Vegan at School*, PETA, Sourcebooks, Inc, Illinois, 2009.
6. [www.peta.org](http://www.peta.org)

## ECOLOGICAL ORGANISATION «PETA» (PEOPLE FOR THE ETHICAL TREATMENT OF ANIMALS): FROM ECO-TERRORISM TO ECO-CORPORATION

**Abstract:** People for the Ethical Treatment of Animals («PETA»), with more than two million members and supporters, is the largest animal rights group in the world. PETA was, and still is, criticised for its confronting style, controversial campaign contents, radical methods, number of animals euthanized, and especially for its donations to for legal defence of eco-terrorism groups, such as Animal Liberation Front («ALF») and Earth Liberation Front («ELF») which are charged for acts of violence. PETA is an animal rights organisation, and as such it rejects the ide of animals as property. Therefore it opposes the use of animals in any form: as food, clothing, furniture and decoration, in experiments and entertainment, as pets or guide dogs for the blind, and similar. For the purpose of propagating its ideas, PETA often used methods of direct, violent, action. These actions were aimed at intimidating people and organisations that used animals in, according to them, ethically improper purposes. In recent years, due to public pressure but also strict laws, PETA has reduced its scope of participation in direct action by developing the concept of the ecological movement by focusing on public education and marketing, operating at the same time as a well-organized corporation.

**Keywords:** *PETA, animal rights, direct action, eco-terrorism, ecological movement.*





# POLICIJSKA TAKTIKA SUZBIJANJA NASILJA NA SPORTSKIM PRIREDBAMA

*mr Božidar Otašević*

*Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd  
Snežana Vla*

*Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd  
Goran Isaković*

*Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, Beograd*

**Apstrakt:** Savremene pretnje nacionalnoj bezbednosti su multikauzalne i multi-manifestne prirode, i karakteriše ih velik stepen interaktivnosti. Jedna od izraženijih pretnji svakako je nasilje i druge pojave ugrožavanja bezbednosti koje se ispoljavaju na sportskim priredbama, naročito na fudbalskim utakmicama. Reč je, pre svega, o „raskrsnici“ u kojoj se susreću nacionalni i verski ekstremizam, govor mržnje, izazivanje verske, rasne i nacionalne mržnje i netrpeljivosti, izazivanje opšte opasnosti, nasilničko ponašanje, svađa, vika, nanošenje telesnih povreda, ubistva i tako dalje (Mijalković, 2009: 119–125). Ovakvo ponašanje predstavlja sociološki fenomen koji je prisutan kako na sportskim borilištima, tako i van njih, a sa kojim se savremeni svet bori duži niz godina na različite načine.

Srbija organizacijski zaostaje za razvijenim zemljama Evrope u suzbijanju nasilja ekstremnih navijačkih grupa, usled čega je potrebno da ozbiljno pristupi radu na poboljšanju infrastrukture sportskih objekata, većem angažovanju pri kontroli i nadgledanju navijača kao i na primeni sigurnosnih mera na stadioima. Policija ima važnu ulogu u suprotstavljanju huliganima, ali verovanje da se policija sama može izboriti sa problemom nasilja na sportskim priredbama pokazalo se na primeru mnogih zemalja kao pogrešno. Takav pristup nametnut je policiji u Srbiji nespremnosti drugih državnih organa i šire društvene zajednice da se ozbiljno upuste u borbu protiv ekstremnih navijačkih grupa, čija jezgra poslednjih decenija u Srbiji karakteriše veoma izražena polikriminalna aktivnost.

**Ključne reči:** policija, navijačke grupe, nasilje, obaveštajni rad, prevencija.

## Uvod

Nasilje navijačkih grupa predstavlja sve značajniji bezbednosni problem u Republici Srbiji. Ovakva konstatacija može se argumentovati kako učestalošću pojava koje se mogu svrstati u nasilje i nedolično ponašanje na sportskim priredbama (pre, tokom i nakon njih), tako i njihovim posledicama. Činjenice koje ukazuju na opasnosti po bezbednost koje su izazvane nasiljem navijačkih grupa u našoj zemlji, ukazuju i na neophodnost preduzimanja mera čija je svrha zaštita bezbednosti svih štićenih vrednosti koje su ugrožene ovom vrstom nasilja. Ishitreno donošenje raznovrsnih propisa, bez sagledavanja mogućnosti njihove primene u praksi i preširoka kazneno pravna represija bez jasnih kriterijuma koji bi omogućili usklađenost krivične i prekršajne odgovornosti, jedan je od faktora koji su uticali na male efekte primene kazneno pravnog mehanizma zaštite sporta u Srbiji.

Nema sumnje da Srbija treba da uvede savremene evropske standarde policijskog postupanja u kontroli nasilja u sportu (specijalizaciju, baze podataka, kriminalističku

obaveštajnu delatnost u kontroli sportskog huliganizma). Medjutim, kao što rezultati inostranih istraživanja pokazuju, uvođenje normi i standarda nije dovoljno, ukoliko je njihova implementacija nekvalitetna i nedovoljno stručna.

Upravo u cilju postizanja standarda Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije u postupku je formiranja organizacione jedinice za praćenje i sprečavanje nasilja na sportskim priredbama (Nacionalni fudbalski informativni centar), čiji će zadaci biti: planiranje i praćenje mera bezbednosti na sportskim priredbama; praćenje navijačkih grupa i razmena informacija o sportskim priredbama. U sastavu ove jedinice biće i jedinica operativne analitike, čiji će zadaci biti analiza nasilja na sportskim priredbama. Kako bi se na adekvatan način mogli pratiti ekstremni navijači konstruisan je i programski sistem „Evidencija ekstremnih navijača”. Metodološkim uputstvom propisan je način prikupljanja podataka o navijačima, evidentiranje, obrada i korišćenje podataka iz programskog sistema „Evidencija ekstremnih navijača“.

Nema sumnje da nove strategije koje primenjuju fudbalski huligani, nalažu i prilagodjavanje policijskih akcija novim zahtevima, koordinaciju različitih policijskih jedinica, kooperaciju sa drugim subjektima društva. Od policije se očekuje i više od toga, tj. sposobnost da predviđa događaje i deluju proaktivno. Sve to nalaže u jednom delu specijalizaciju, a u drugom delu posedovanje specijalnih znanja primerenih problemu kontrole nasilja u sportu, pre svega u fudbalu. Zbog toga su primarni zadaci policije kontinuirana edukacija, analiza pozitivne prakse, razmena iskustava policija različitih država i sradnja sa univerzitetskim institucijama, što uostalom zahteva Evropska konvencija o sprečavanju nasilja u sportu<sup>1</sup> i Rezolucija Saveta Evrope od 3 juna 2010 godine.<sup>2</sup>

Od kada postoji problem sa huliganizmom policija je u borbi protiv njega primenivala uglavnom represivne mere. Policijsko delovanje na problem huliganizma često je izgledalo kao prosta reakciju na pojavu koja se spontano pojavi. Nasuprot takvom nekadašnjem delovanju policije, poslednjih godina svedoci smo popularnosti proaktivnog delovanja policije koje se zasniva, pre svega, na obaveštajnom radu, ali i na preduzimanju niza preventivno - edukativnih mera čiji je cilj poboljšanje međusobnog razumevanja između navijača i policije.

## Policijsko postupanje u Republici Srbiji

Obezbeđenje sportskih događaja jedan je od poslova i zadataka policije u cilju zaštite lične i imovinske sigurnosti građana, kao i očuvanja javnog reda i mira. Dosadašnja iskustva u obezbeđenju sportskih događaja visokog rizika pokazala su da pristup ovom problemu zahteva veoma visok stepen planiranja, organizacije, taktičke pripremljenosti i osposobljenosti. Obezbeđenje tih događaja zahteva profesionalan pristup, koji podrazumeva dobre operativne planove obezbeđenja koji su bazirani na kvalitetnim bezbednosnim procenama. S tim u vezi, neophodna je mobilizacija resursa (ljudskih i tehničkih) u cilju efikasnijeg delovanja ukoliko dođe do eskalacije nasilja ili narušavanja javnog reda i mira u većem obimu (Vejnović, 2001:181).

Mere obezbeđenja sportskog događaja odvijaju se u tri faze (pre, tokom i po završetku utakmice) uz angažovanje brojnih policijskih snaga.

Prva faza obuhvata period od prijave sportskog događaja (prijave javnog skupa) pa do njegovog početka. U ovoj fazi, između ostalog, policija na osnovu prikupljenih

<sup>1</sup> „Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, br.9/1990.

<sup>2</sup> COUNCIL RESOLUTION of 3 June 2010 concerning an updated handbook with recommendations for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with football matches with an international dimension, in which at least one Member State is involved (2010/C 165/01)

podataka sačinjava bezbednosnu procenu na osnovu koje donosi plan obezbeđenja sportskog događaja. Prikupljanje i razmena informacija o bezbednosno interesantnim pitanjima, obavezama i odgovornostima, u ovoj fazi, od posebnog je značaja za sve učesnike sportskog događaja.

Druga faza obuhvata period tokom samog održavanja sportskog događaja. U ovoj fazi policija preduzima mere fizičkog, dubinskog, saobraćajnog, operativno-kriminalističkog, protivdiverzionog i protivpožarnog obezbeđenja.

Policijski službenici u drugoj fazi vrše prihvata i uvođenje navijača na stadion, kontrolišu rad redarske službe, sprečavaju fizički kontakt navijača, održavaju javni red i mir na samom stadionu. Sadašnji pristup policije (veliki broj i velika uočljivost), ima negativne efekte u velikom broju prilika. Razmeštanje policije se odvija na osnovu zastarelih podataka, šablonski i u kombinaciji sa konceptom vrlo uočljivog nadziranja. Trenutni nedostatak komunikacije i interakcije između policije i navijača (i na dan utakmice i tokom nedelje) je doveo, kao i u mnogim evropskim zemljama, do situacije „mi protiv njih“ sa obe strane, na osnovu brojnih predrasuda jednih o drugima.

Strana iskustva pokazuju da je neophodno uspostaviti komunikaciju između klubova, policije i organizacija navijača. Cilj bi trebalo da bude podsticanje dugoročnih veza između policijskih snaga i predstavnika navijača, kako bi se obe strane međusobno razumele i tražile zajedničku strategiju za poboljšanje bezbednosti i sigurnosti na fudbalskim utakmicama (Đurđević, 2010:306).

Snage angažovane na dubinskom obezbeđenju prate navijače na široj teritoriji grada, kontrolišu dolazak i odlazak navijača na aerodromima, autobuskim i železničkim stanicama, sprečavaju njihovo grupisanje i sukobe u gradu, usmeravaju njihovo kretanje prema stadionu i vrše obezbeđenje objekata od značaja. Policijski službenici angažovani na dubinskom obezbeđenju obavljaju i redovne poslove i zadatke, čime sprečavaju izvršenje krivičnih dela na koja su pojedinci spremni (krađe, teške krađe, razbojništva, oduzimanje motornih vozila i sl) zbog ubeđenja da je policija angažovana na obezbeđenju sportskog događaja i da će zbog toga ostati neotkriveni. Ove poslove policija mora organizovati sa smanjenim snagama i oslabljenim rukovodećim sastavom.

Dubinsko policijsko obezbeđenje dobija sve više na značaju od kada su huligani počeli da premeštaju incidente sa fudbalskih stadiona u centar grada, na trgove i u restorane. Na primer, ubistvo francuskog navijača je izvršeno u restoranu koji se nalazi u centru Beograda, daleko od stadiona. Ekscesi koje su napravili srpski navijači na utakmici sa reprezentacijom Italije 2010. godine u Đenovi, najpre su počeli u gradu, a eskalirali su na stadionu, tako da je utakmica prekinuta. Pojava disperzije nasilja navijača sa sportskih stadiona na ostale delove grada uočljiva je i u praksi evropskih klubova.

Zadatak snaga angažovanih na saobraćajnom obezbeđenju je da regulišu saobraćaj na prilaznim pravcima i u zoni stadiona i preusmeravaju saobraćaj na alternativne pravce ukoliko redovno odvijanje saobraćaja nije moguće. Saobraćajno obezbeđenje se posebno planira i usklađuje se sa potrebama ostalih policijskih snaga koje učestvuju u obezbeđenju, a vrši se po svim pravilima kontrole i regulisanja saobraćaja u redovnim uslovima.

Policijski službenici angažovani na poslovima operativno-kriminalističkog obezbeđenja identifikuju izvršioce prekršaja i krivičnih dela, fotografišu i snimaju bezbednosno interesantne događaje radi daljeg operativnog rada, procesuiraju dovedena lica i privode ih nadležnim sudskim organima. Dovođenje izvršilaca krivičnih dela i prekršaja postaje potpuno beskorisno ako njihova delatnost nije dokumentovana službenim beleškom, izjavom svedoka, fotografijom, video i audio tehnikom ili drugim dokazom o mestu, vremenu i načinu izvršenja krivičnog dela ili prekršaja.

Protivdiverziono obezbeđenje podrazumeva kontradiverzioni pregled okoline, unutrašnjosti stadiona i tribina, u cilju pronalaska minsko-eksplozivnih, pirotehničkih sredstava i predmeta pogodnih za izvršenje napada.

Protivpožarno obezbeđenje obuhvata mere inspekcijuskog nadzora električnih i drugih instalacija i eventualno lokalizovanje i gašenje požara na sportskom objektu. To su najčešće manji izvori otvorene vatre pri intervenciji (baklje, zapaljive flaše, zapaljena priručna sredstva i dr), za čije gašenje se angažuje manja grupa vatrogasaca. Značajno je napomenuti da požari u zoni stadiona, osim neposredno, mogu ugroziti prisutne i ometati eventualnu intervenciju policije dimom i oslobađanjem materija štetnih po zdravlje ljudi, zbog čega je u takvim slučajevima neophodno imati zaštitne maske pripremljene za upotrebu (Stajić, Stevanović, 1995: 193).

Angažovanje policije na obezbeđenju sportskog događaja ne završava se sa završetkom tog događaja. Naime, tada počinje treća faza koja obuhvata period od završetka utakmice do potpunog razilaska navijača i prelaska policijskih jedinica na redovne poslove i zadatke. Početkom razilaska gledalaca sa mesta održavanja sportskog događaja policija uspostavlja kontrolu nad tim prostorom i nastavlja praćenje učesnika skupa, posebno ekstremnih navijača, na pravcima njihovog razilaska i sprečava njihovo eventualno nasilje i međusobne sukobe. Jedna od najvažnijih aktivnosti policije u toj fazi je i nastavak prikupljanja dokaza o eventualnoj krivičnoj, prekršajnoj i drugoj odgovornosti pojedinih učesnika sportskog događaja. U ovoj fazi policija vrši analizu obezbeđenja sportskog događaja, priprema izveštaje o postupanju, sprovodi postupak interne kontrole zakonitosti postupanja i upotrebe sredstava prinude i izveštava nadređene rukovodioce o svojim aktivnostima.

Potreba Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije (MUP RS), kao predlagača Zakona o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama,<sup>3</sup> istaknuta u članu 6. tog Zakona, jeste da ono bude državni organ koji će biti glavni nosilac suprotstavljanja nasilju i nedoličnom ponašanju na sportskim priredbama. Ovakva potreba policije je razumljiva, imajući u vidu reakcije javnosti, koja najčešće proziva policiju kada se dese incidenti na utakmicama. Međutim, pristup je u osnovi pogrešan. Taj pristup je u Evropi napušten još od tragičnih događaja na stadionu Heysel u Briselu 1985. godine.

Interesantan je podatak Bojana Jankovića do koga je došao anketiranjem policajaca inteventne jedinice koja ima veliko iskustvo u obezbeđivanju sportskih susreta. Na pitanje o kooperaciji sa klubskim obezbeđenjem u slučaju nastanka potrebe za policijskom intervencijom, rezultati anketiranja policajaca pokazuju da prilikom nastajanja nasilja na sportskim priredbama prvo reaguje samostalno policija (75%), u 15% slučajeva reaguju zajedno policija i agencije za obezbeđenje, u 10% slučajeva samostalno reaguju agencije. Zanimljivo je da nijedan odgovor nije potvrdio da prvo gledaoci reaguju na nasilje (Janković, 2010: 138).

Nema sumnje da policija sama ne može da postigne mnogo, a ukoliko se oslanja samo na represiju i fizičko prisustvo, može da ostvari još manje.

Na primer, u akademskim krugovima SAD-a se ističe: „Samo intervencije jedinica za sprovođenje zakona retko su efektivne pri smanjenju ili rešavanju takvog problema. Ne ograničavajte se razmatrajući samo šta policija može da uradi: pažljivo razmotrite da li i drugi u vašem društvu dele odgovornost za taj problem i da li mogu pomoći policiji da bolje reaguje. U nekim slučajevima, možda ćete morati da prebacite odgovornost na one koji mogu da pruže efektivnije intervencije... Ako smo išta naučili iz ekstremnih primera nasilja gledalaca u Evropi, to je da je *prevencija* superiornija od najefektivnije

3 „Službeni glasnik RS” BR. 67/03

*intervencije* pošto već počne nasilje navijača. Najveći broj stručnjaka se slaže da strategije treba da naglašavaju prevenciju, a nikad konfrontaciju.“ (Madensen, Eck: 2008: 3).

Poseban problem u Republici Srbiji svakako je oslanjanje policije na tradicionalni metod reakcije na pojavu ugrožavanja bezbednosti na sportskim priredbama, koji se u međunarodnim okvirima smatra anahronim. Bitna odlika takvog tradicionalnog pristupa, koji se u stručnoj literaturi naziva „visoki profil“, je veliko prisustvo unufornisane policije na terenu. Policajci poseduju opremu za razbijanje demonstracija, specijalna vozila, službene konje i pse, grupisani su u veće policijske jedinice, što otežava uspostavljanje kontakata sa navijačima. Strategija policije se zasniva na klasičnom razdvajanju navijača, odnosno sprečavanju kontakata između navijačkih grupa, radi sprečavanja huliganskih ispada, kako na samom stadionu tako i van njega. Prilikom planiranja i donošenja odluka o broju angažovanih policajaca i delovanju policije često se ne uvažavaju specifičnosti između različitih grupa fudbalskih navijača, po različitim parametrima (nacionalnost, broj ekstremnih navijača, ciljevi, kulturološke specifičnosti i dr). Ukoliko se te različitosti ne uzmu u razmatranje, a policija obezbeđenju sportskog događaja pristupi šablonski, rizik od izbijanja incidenata se uveliko povećava.

Na opasnosti koje u sebi nosi neselektivan pristup policije i oslanjanje samo na ekstenzivno manifestovanje policijske sile ukazuju i američki istraživači policije Medensen i Ek (Madensen, Eck):

„Takođe je bitno primetiti da nedavna istraživanja o ponašanju mase ukazuju na to da će policija izazvati nasilje ili dovesti do eskalacije nasilja ukoliko tretira velike grupe ljudi kao homogene entitete. Pretpostavka da su svi navijači potencijalno opasni doveste do samo-ispunjavanja tog proročanstva. ... Ljudi na skupovima imaju širok spektar ličnih planova, a tipično je samo mala manjina voljna da se upusti u nasilno ponašanje“.

“Ekstremne demonstracije sile. Dok u nekim slučajevima uočljivost policije može da posluži kao factor odvratanja od nasilja gledalaca, preterana demonstracija sile može da stvori militarističku i krajnje neprijateljsku atmosferu. Policija u opremi za razbijanje demonstracija, sa maskama na licu i palicama često nije neophodna da bi se odgovorilo na pretnje po bezbednost policajaca, a može usporiti napore da se razvije pozitivan odnos sa učesnicima događaja. Suviše uniformisanih policajaca može stvoriti neprijateljsku atmosferu.” (Madensen, Eck: 2008: 3)

Osnovni parametar za određivanje broja službenika potrebnih za obezbeđenje jednog sportskog događaja je najčešće samo broj prisutnih gledalaca, što je nedovoljno. Ovaj način obezbeđenja sportskih manifestacija zasniva se na primeni uobičajenih, kroz praksu stečenih, standardizovanih postupaka, bez uvažavanja specifičnosti svakog konkretnog događaja i njemu primerenih metoda i sredstava. Premera radi, na većitom derbiju između FK „Partizan“ i FK „Crvena Zvezda“ iz Beograda, koji je odigran 16.10.2004. godine na stadionu „Partizana“, prisustvovalo je 25.000 gledalaca, a na obezbeđenju je bilo angažovano 1.378 policijskih službenika, što je podrazumevalo prisustvo jednog policajca na 18 navijača-gledalaca. Slična situacija je bila i sedam godina kasnije, kada je odigrana utakmica polufinala kupa na stadionu „Crvene Zvezde“, dana 16. aprila 2010. godine, kada je na obezbeđenju angažovano 2.843 policijska službenika, a prisutno je bilo oko 38.000 gledalaca, što je podrazumevalo prisustvo jednog policajca na 13 gledalaca.<sup>4</sup> Praksa policijskih službi u Evropi je sasvim drukčija, tokom Evropskog prvenstva u fudbalu, koje se održavalo u Portugalu 2004. godine u proseku je bilo angažovano četiri policajca da nadgleda 100 gledalaca. Na ovom prvestvu bila je veća aktivnost policajaca u civilu koji su pokrivali mesta gde se okupljaju navijači (Adang, O., Brown E; 2008: 214). Navedeni podaci nedvosmisleno ukazuju da policija

4 Podaci Policijske uprave za grad Beograd.



u Srbiji za obezbeđenje sportskih događaja koristi strategiju tzv. „visokog profila“ (zasniva se na klasičnom konceptu razdvajanja navijača, odnosno sprečavanju kontakta između navijačkih grupa), koja je u svim modernim policijskim sistemima Evrope prevažna. Policija je neprestano u njihovoj blizini, stalno ih prateći kako na putu prema mestu održavanja sportske manifestacije, tako i na povratku.

U suštini, policija u Republici Srbiji svoju strategiju suprostavljanja nasilju na sportskim priredbama zasniva na takozvanom „beng“ efektu, koja se manifestuje kroz želju države i njenih organa da dejstvom pravnih normi i kroz dramatične policijske akcije (u sportskom objektu i njegovoj okolini na dan održavanja sportske priredbe) i sudske procese, postigne takav odjek u javnosti koji će stimulisati osećanja kod građana da su državni organi u borbi protiv kriminala, na konkretan, dokaziv i efektivan način, postigli značajne rezultate (Đurđević, 2010:305). Takav pristup ima značajnih nedostataka: kratkoročnost mera; neznatan uticaj na izvršioce; omogućava transformaciju izvršilaca ka kriminalnim aktivnostima; stvara nesigurnost kod građana; ne utiče na redukciju straha od kriminala; omogućava razvoj kriminala nasilja (represijom se nasilje ne suzbija); pojavu velikog broja oštećenih građana; pojavu velikog broja žrtava; trošenje mnogo više novčanih sredstava iz državnog budžeta; zahteva veće angažovanje ljudskih i materijalnih resursa na otkrivanju izvršilaca; izgradnju poverenja u državne institucije u kratkoročnom periodu; izgradnju poverenja javnosti u policiju i efikasnost sudskih procesa u kratkoročnom periodu.

## Značaj i izvori informacija u suprostavljanju nasilju na sportskim priredbama

Preduslov za proaktivno delovanje policije jeste raspolaganje potpunim, tačnim, i blagovremenim informacijama o navijačima i huliganima, njihovim kretanjima i aktivnostima. Veoma je bitan podatak koliki će broj navijača biti na utakmici, da li su organizovani, da li su se nasilno ponašali u prošlosti, da li imaju nameru da se sukobe sa drugim navijačkim grupama, kakav je njihov odnos sa upravom kluba i dr, jer se na osnovu tih podataka vrši bezbednosna procena i planiranje angažovanja policijskih snaga. Dobijene informacije treba proveravati kroz postojeća saznanja i baze podataka kojima policija raspolaže. Najvažnije je da nakon dobijanja određenih početnih saznanja, policija jasno odredi krug lica koja imaju uticaj u navijačkoj grupi i koja mogu biti interesantna u budućnosti. O tim licima mora se sve znati, što znači da moramo poznavati i imati njihove izvode iz kaznene i operativne evidencije, fotografije, njihovo kretanje, druženje, trošenje novca, kontakte sa ostalim članovima navijačke grupe, kako u mestu gde žive tako i van njega, automobile koje koriste, znači potrebno je prikupiti sve informacije bitne za dalju operativnu obradu.<sup>5</sup>

Brojni su metodi dobijanja obaveštajnih informacija o huliganima. Ove informacije mogu dati uniformisni policijski službenici, građani čija kategorija posla zahteva da budu u kontaktu sa različitim kategorijama lica (zaposleni u kafićima, noćnim barovima, restoranima, radnici na benzinskim pumpama, perači automobila, noćni čuvari i sl), informatori, lica lišena slobode, policijski službenici infiltrirani u navijačke grupe. Značajan izvor podataka mogu biti i baze podataka i savremne informacione tehnologije kojima policija raspolaže.

<sup>5</sup> Do ovih informacija policija dolazi primenom raznih operativno-taktičkih mera i radnji kao što su: prikupljanje obavještenja, kriminalistička kontrola, operativno osmatranje, specijalna opservacija, tajno praćenje, ubacivanje u kriminalnu grupu itd.

Veoma su značajni podaci do kojih mogu doći uniformisani policijski službenici zaposleni u policijskim stanicama. To su pripadnici policije koji su neprekidno u kontaktu sa ljudima iz njihove bliže okoline i sa najboljim opštim znanjem o tome šta se dešava na određenom reonu. Nema sumnje da svaki policijski službenik na lokalnom nivou treba da proceni što je moguće tačnije koliki je broj ekstremnih navijača i kojoj navijačkoj grupi pripadaju, u području za koje je nadležan.

Kao što je već rečeno, važna je pravovremena razmena informacija između organizacionih jedinica specijalizovanih za borbu protiv nasilja na sportskim priredbama i drugih organizacionih jedinica MUP-a. Sve policijske jedinice prirodno teže tome da ograniče svoje delovanje na vlastite obaveze i probleme. One takođe teže da zadrže sve informacije za sebe i ne cene da li neke od njih mogu biti od koristi za druge organizacione jedinice. Međutim, ako se informacije traže, one su najčešće voljne da ih daju drugim policijskim jedinicama, ako su već u njihovom posedu. Zbog toga je važno znati gde se i koji poseban tip informacije lako može pribaviti. Isto tako, potrebno je biti u prijateljskim odnosima sa osobljem tih organizacija, što omogućava dobijanje informacija bez teškoća.<sup>6</sup> Organizacione jedinice koje mogu dati korisne informacije su pre svega policijske stanice, ali i Uprava kriminalističke policije, Uprava granične policije, Uprava saobraćajne policije i tako dalje.

Jedan od mogućih metoda je korišćenje tajnih operacija, odnosno infiltriranje policijskih službenika u ekstremne navijačke grupe. Informacije dobijene tim metodom mogu se oceniti kao najkvalitetnije i u svakom pogledu policiji najviše koriste u radu.

Danas jedan od glavnih metoda putem kojih policija dolazi do informacija o huliganima jeste korišćenje policijskih službenika koji se u žargonu nazivaju „osmatračići“ (spotters). Sistem „osmatračića“ je zamišljen tako da svaki policijski službenik koji obavlja tu delatnost bude povezan sa određenim sportskim klubom. Njegov zadatak je da identifikuje i nadgleda huligane određenog kluba, pogotovo kada putuju na gostovanja. Ti službenici ostvaruju bliske veze sa svojim lokalnim klubovima, sa vođama navijačkih grupa, kao i registrovanim huliganima. Takav sistem razvijen je u Velikoj Britaniji gde je osnovana nacionalna obaveštajna jedinica za fudbal (NFIU).

Pomenuti metod prikupljanja informacija podrazumeva, pre svega, sposobnost da se korišćenjem veština u komunikaciji sa ljudima, ali i analitičkih veština koje se primenjuju za analizu „otvorenog izvora“ (javno dostupne informacije u medijima, internetu, propagandnom materijalu), dođe do korisnog operativnog materijala na osnovu koga se mogu izvoditi zaključci i davati kvalitetne procene o aktivnostima i odnosu navijača prema konkretnom sportskom događaju. Ta vrsta operativnog rada podrazumeva da policijski službenik igra ulogu aktivnog ili pasivnog posmatrača (bilo da posmatra zbivanja kao njihov učesnik, recimo kao učesnik u nekoj komunikaciji, bilo da ih posmatra sa strane), a nikako da on preduzima nekakve intervencije, pogotovo ne akcije agresivnog tipa, prema pripadnicima ekstremnih navijačkih grupa. Stav mnogih modernih policijskih službi u Evropi jeste da je represija prema navijačima posao klasične policije, a da je operativni rad „elitni“ deo policijskog rada u zemlji, i da se njime bave osobe koje imaju sklonosti i sposobnosti za analitičko izvođenje zaključaka i dolaženje do informacija na diskretan način (Fatić, 2010: 153). Njihov osnovni cilj je da dođu do informacija, a ne da na mestu delovanja prouzrokuju poremećaje iz kojih će se jasno videti da su imali interes za konkretno pitanje. Kvalitetan operativni radnik mora ne samo da prikupi informacije, već, ako je moguće, da strana o kojoj se prikupljaju in-

6 Neophodno je da postoji dobra saradnja i razmena informacija između Nacionalnog fudbalskog informacionog centra (NFIP) koji će biti organizaciona jedinica u sastavu MUP-a i čije se formiranje očekuje ovih dana, i svih drugih organizacionih jedinica, posebno policijskih stanica.

formacije ne bude svesna da uopšte postoji interes za te informacije, a pogotovo da je pokušao neko da do njih dođe.

Lica lišena slobode predstavljaju takođe značajne izvore informacija. Međutim, ti izvori informacija mogu se potpuno iskoristiti samo ako službenici koji su izvršili lišenje slobode ili koji su vršili operativnu obradu podnesu adekvatan izveštaj. Za ove potrebe najbolje je korišćenje standardizovanih izveštajnih obrazaca od kojih se jedan primerak dostavlja u centralizovanu bazu podataka. U MUP- u Srbije postoji takav standardizovani obrazac koji sadrži tri grupe podataka:

- osnovne podatke o licu (generalije, prebivalište, školsku spremu, telefone koje koristi, porodično stanje, zanimanje, zaposlenje);
- podatke o navijačkim aktivnostima (klub za koji navija, navijačka grupa i podgrupa, utakmice koje posećuje, odlazak na gostovanja, operativna zapažanja);
- podaci o dovođenju lica (datum, vreme, razlog, preduzete mere, podaci o podnetim krivičnim i prekršajnim prijavama).

Osobe lišene slobode često nisu voljne da odgovaraju na pitanja policijskih službenika koji su ih lišili slobode, a čak i ako se odluče da daju iskaz one ne moraju govoriti istinu. Međutim, iskusni i dobro informisani policijski službenici mogu i iz laži saznati nešto korisno. Zbog toga šanse za razgovor sa ekstremnim navijačima koji su lišeni slobode nikada ne smeju biti propuštene. U slučaju potrebe, uvek postoji mogućnost da se takva osoba upotrebi kao svedok u odnosu na neku važniju osobu iz tog kriminalnog miljea.

Savremene tehnologije su takođe veoma bitan deo policijske borbe protiv huliganizma. Svi veći stadioni u Evropi su pokriveni video nadzorom, putem kojeg se mogu identifikovati huligani, vođe grupa i svaki nezakonit akt navijača. Efikasniji nadzor koji je mogućim učinila moderna tehnologija primorao je posvećene huligane da svoju potrebu za nasiljem zadovolje tako što će se sa rivalima susretati na neuobičajenim mestima. Odgovor policije na promenu u taktici koju primenjuju huligani treba još više da se fokusira na prikupljanje i obradu podataka. Ipak, upotreba podataka dobijenih obaveštajnim radom ograničena je u smislu da se policijski službenici u potpunosti usredsređuju na grupe ranije poznate po nasilnim ispadima, što spontano nasilje ostavlja teško predvidivim.

Veoma bitan izvor informacija mogu biti kriminalističke evidencije i baze podataka. U njima treba da se nalaze evidentirana sva lica koja su uključena u nasilje na sportskim priredbama. Cilj formiranja evidencija je unapređenje informacionih kapaciteta policije, njegovo osavremenjivanje i povećanje svrsishodnosti kroz olakšan pristup, eksploataciju i razmenu informacija o sportskim klubovima i ekstremnim navijačima, kroz stvarivanje efikasne i operativne evidencije klubova i navijača, koja treba da bude preduslov za proaktivni pristup u sprečavanju huliganizma.

Informacije iz baza podataka mogu se podeliti sa drugim inostranim policijama radi razmene informacija o izvršiocima ili licima za koja se sumnja da imaju veze sa nasiljem na fudbским utakmicama (Otašević, 2010:280). Pristup policija u Zapadnoj Evropi problemu huliganizma postao je daleko više proaktivan i sada se zasniva na podacima koji su prikupljeni obaveštajnim radom. Policijske službe država članica EU naročito intezivno sarađuju razmenjujući obaveštajne podatke kroz formu saradnje kakvu predstavlja NFIP. Ipak, sa proširenjem EU i ulaskom više klubova iz Istočne Evrope u elitna klupska takmičenja, međunarodna saradnja je stavljena na ozbiljnu probu. Tako, u prvi plan, ponekad i nezasađeno, dospevaju upravo incidenti koje su prouzrokovali navijači klubova iz zemalja bivše Jugoslavije odnosno nekadašnjeg Sovjetskog Saveza (Savković, Đorđević, 2010; 12). Srbiji nedostaje međunarodni i regionalni okvir saradnje u sprečavanju nasilja na sportskim priredbama. Međunarodna saradnja se odvija ad hoc, razmena informacija ograničena je na mečeve čije se odigravanje održava u bliskoj budućnosti ili uoči visokog rizičnog

sportskog događaja. Primer je utakmica između fudbalskih reprezentacija Italije i Srbije u Đenovi 2010. godine. Očigledno je bila loša saradnja naše i italijanske policije u razmeni informacija i zajedničkom kriminalističko – obaveštajnom radu, jer su pre odlaska u Đenovu srpski navijači pričali da će utakmica biti prekinuta. Da je uspostavljena kvalitetnija veza između policija i da su razmenjeni obaveštajni podaci o huliganima verovatno bi se smanjile mogućnosti nastajanja nasilja na stadionu i u samom gradu.

## Zaključak

Kako je Republici Srbiji priključivanje Evropskoj uniji prioritetni spoljnopolitički cilj, u narednom periodu moraju se usaglasiti propisi i procedure koje se odnose na borbu protiv huliganizma, u skladu sa standardima EU. Prvi korak u tim aktivnostima je osnivanje specijalizovane kancelarije za razmenu informacija o bezbednosti fudbalskih takmičenja. Takav informacioni centar bi omogućio da se stručnost i iskustvo sastanu u jednoj centralnoj tački kontakata na policijskom nivou, a MUP-u Srbije bi omogućio da izvrši organizacione i praktične korekcije svoga delovanja u pravcu većeg korišćenja operativnih iskustava razvijenih evropskih zemalja. Zadatak ovog tela je da organizuje neposrednu i momentalnu saradnju i razmenu informacija između policija države organizatora i gostujućih država. NFIP pored toga treba da koordinira i snabdeva relevantnim informacijama lokalnu policiju u gradu domaćinu bez obzira da li je u pitanju nacionalni ili internacionalni fudbalski meč. NFIP treba da formira policijsku nacionalnu bazu podataka od značaja za bezbednost fudbalskih utakmica, da konstantno vrši analizu rizika, sprovodi bezbednosne procene i koordinira rad drugih institucija, agencija, fudbalskih klubova, navijača itd.

Na nasilje u sportu nije imuna ni jedna policija sveta. U borbi protiv tog vida kriminala stečena su brojna iskustva, kako u inostranim policijama tako i u policiji Republike Srbije. Sva ta iskustva odnose se na prošlu praksu, a treba dase primene u budućim poduhvatima posvećenim suprotstavljanju nasilju u vezi sa sportskim priredbama, zbog čega ih treba prihvatati i primenjivati na oprezan način, uz uvažavanje specifičnosti svakog posebnog slučaja. Kada je reč o korišćenju stranih iskustava treba biti dodatno obazriv, jer nekritičko preuzimanje bilo kog stranog modela, ne vodeći računa o sopstvenim specifičnostima, može voditi stvaranju idealnog, ali ipak samo teorijskog modela, koji u praksi ne bi imao velikih izgleda za uspeh.

## Literatura

1. Adang, O., Brown, E., (2008). Policing Football in Europe, Politieademie Apeldoorn.
2. Clarke, J., (1978). Football and Working Class Fans: Tradition and Change, in: Roger Ingham /ed./ Football Hooliganism, The Wider Context. London: Inter-ActionInprint.
3. Vejnović, D., (2001). Društveni aspekti obezbeđenja sportskih događaja, Defendologija, br. 10. str. 181-187. Banja Luka.
4. Đurđević, N., (2010). Krivična odgovornost za nasilje i nedolično ponašanje na sportskim priredbama u Republici Srbiji, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 47, br. 2 str. 285-307. Split.
5. Janković, B., (2010). Prevencija nasilja na sportskim priredbama, Glasnik prava (Herald of Law), Izdavač: Pravni fakultet u Kragujevcu, 1 (3), str. 129-154.
6. Marsh, P., Rosser, E., and Harre, R., (1978). The Rules of Disorder, London.

7. Mijalković, S., (2009). Nacionalna bezbednost. Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.
8. Madensen, T., Eck, J., (2008). Spectator Violence in Stadiums, POP Center, Guide No. 54, [http://www.popcenter.org/problems/spectator\\_violence/](http://www.popcenter.org/problems/spectator_violence/), pretražen, 20.05.2011. godine
9. Otašević, B., (2010). Urbano okruženje i nasilje u sportu, *Bezbednost*, br. 3. str. 267- 281. Beograd.
10. Savković, M., Đorđević, S. (2010). Na putu prevencije nasilja na sportskim priredbama: predlog regionalnog okvira saradnje, Beogradski centar za bebedonosnu politiku, Beograd.
11. Stajić, Lj., Stevanović, O., (1995). Građanski neredi, Policijska akademija, Beograd.
12. Spaaij, R.: The prevention of football hooliganism: a Transnational perspective, Amsterdam School for Social Science Research, University of Amsterdam. Preuzeto sa interneta [www.cafyd.com/HistDeporte/htm/pdf/4-16pdf](http://www.cafyd.com/HistDeporte/htm/pdf/4-16pdf), dana 05.04.2011.
13. Fatić, A., (2010). Nezakonita obaveštajna operativa, *Revija za bezbednost*, br. 2. str. 150-165. Beograd.
14. Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, Službeni glasnik RS, br. 67/03.
15. White paper on Sport, Brussels, 11.7.2007, COM (2007) 391 final, resented by the Commission: SEC (2007) 932, SEC (2007) 934, SEC (2007) 935, SEC (2007) 936; <http://ec.europa.eu/sport/white-paper/white-paper8-en.htm#1>.

## POLICE TACTICS OF SUPRESSING VIOLENCE AT SPORTING EVENTS

### Summary

In the organisational sense, Serbia is behind the developed European countries in suppressing violence by the extreme fan groups, thus it is necessary to set to work seriously, in order to improve the infrastructure of sports facilities, to have a greater engagement in control and supervision of the fans, as well as to implement safety measures in stadions. The police has an important role in confronting the hooligans, but belief that the police alone can cope with the problem of violence in sporting events has been proven wrong through examples from many countries. Such approach has been forced on the Serbian police by the unwillingness of other state agencies and the broader community to seriously engage into combat against the groups of extreme fans, the core of which, during the last decades, has been characterised by the multi-criminal activities.

Without a doubt, the new strategies applied by the football hooligans also require adaptation of police actions to new demands, coordination of various police units, cooperation with other community subjects. Even more is expected from the police, i.e., to have the ability to foresee events and to act proactively. All of that requires specialisation, on the one hand, and on the other, to possess the special knowledge referring to the problem of controlling the violence in sports, primarily in football. That is why the priority tasks of the police are continuous education, good practices analysis, experience exchange among police services of different countries and cooperation with university institutions, which is, after all, what is required by the European Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events and in particular at Football Matches and Council of Europe Resolution of 3 June 2010.



# STATISTIČKO PRAĆENJE POJAVA ORGANIZOVANOG KRIMINALITETA

*dipl. krim.-spec. Robert Vulić  
Oružane snage Bosne i Hercegovine  
Nenad Radaković  
Fakultet za bezbjednost i zaštitu, Banjaluka*

**Apstrakt:** Statistički metod predstavlja jedan od zastupljenijih metoda na kojem se zasniva razvoj naučno stručne teorije i prakse, naročito kada se radi o bezbjednosnim naukama i organizovanom kriminalitetu kao jednom segmentu predmeta proučavanja. Primjena različitih statističkih metoda omogućava utvrđivanje funkcionalne međuzavisnosti parametara koji određuju organizovani kriminalitet u definisanom vremenskom intervalu. Područje definisanosti odnosno skup vrijednosti koji predstavlja polaznu tačku za utvrđivanje različitih tendencija, relacija i korelacija koje se tiču organizovanog kriminaliteta, jesu evidencije o kriminalitetu koje vode državni organi. Evidencije Ministarstva unutrašnjih poslova i ostalih bezbjednosnih agencija Tužilaštva, Specijalnog tužilaštva i Sudova, esencijalno predstavljaju ulazne podatke preko sistema stanja tj. operacionog sistema u izvršenju nadležnosti i daju izlaznu vezu, odnosno pozitivnu povratnu spregu po prostoru i vremenu. Nehomogenost ovih evidencija po istoj varijabli i nedovoljna saradnja relevantnih faktora u širem regionu implicira faktore ometanja u procesu suzbijanja transnacionalnog organizovanog kriminaliteta i njegove sprege sa drugim oblicima ugrožavanja bezbjednosti.

**Ključne riječi:** organizovani kriminalitet, statistika, policija, tužilaštvo, sud.

## Pojam, definicije i karakteristike organizovanog kriminaliteta

Organizovani kriminalitet je izuzetno složena, rasprostranjena društvena pojava čiji je uticaj na društvo i društvene tekovine izrazito negativan po prostoru, stanju i vremenu. Kompleksnost organizovanog kriminaliteta i njegova umreženost sa drugim oblicima ugrožavanja bezbjednosti je implicirala multidisciplinarni pristup naučnog proučavanja njegovih fenomenoloških i etioloških obilježja.

Prisutan je i veliki broj različitih shvatanja ovog pojma, što je posljedica kako složenosti problema, umreženosti sa drugim oblicima ugrožavanja, tako i krivično-pravnog određenja. Različita gledišta i shvatanja, neujednačen kategorijalno-pojmovni aparat bezbjednosnih nauka i složeni društveno-ekonomski odnosi dodatno komplikuju i specifikuju ovu pojavu, u zavisnosti od toga u kojoj zemlji ili regiji se problem tretira. S obzirom na to da je organizovani kriminalitet višedimenzionalna pojava, neophodan je i multidisciplinarni pristup ovom fenomenu, kao što su: kriminološki, kriminalistički, sociološki, pravni, itd. Kriminalistika tretira organizovani kriminalitet kao kriminogeno ponašanje, te se fokusira na metode otkrivanja, razjašnjavanja i dokazivanja krivičnih djela organizovanog kriminaliteta i njihovih počinitelaca, i na razvijanje strategije suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu. U navedenom kontekstu, u okviru kriminalističkog pristupa, proučavaju se načini izvršenja krivičnih djela organizovanog kriminaliteta, metode (preventivne i represivne) praktičnog rada na suzbijanju kri-



minaliteta, iznalaze najefikasnije kriminalističko-taktičke radnje i mjere, unapređuju informacijski sustavi podrške u istrazi krivičnih djela, optimizira upotreba tehničkih metoda i sredstava i sl. Kriminologija pristupa ovom fenomenu kroz prizmu pojavnih oblika i uzroka organizovanog kriminaliteta (fenomenologija i etiologija organizovanog kriminaliteta), posmatrajući ova kriminogena ponašanja kao realna i savremenu društvenu pojavu, sa svim njihovim objektivnim i subjektivnim obilježjima, u duhu mjera za sprječavanje, otklanjanje i kontrolu kriminaliteta.

Mnogobrojna shvatanja pojma „organizovani kriminalitet“ su uslijedila zbog akcentovanja različitih strukturalnih elemenata koji su mu svojstveni. Lepeza determinanata organizovanog kriminala je široka pri čemu se izdvajaju: sprega kriminalne organizacije sa zakonodavnom vlašću;<sup>1</sup> sticanje profita u okviru širokog dijapazona kriminalnih aktivnosti;<sup>2</sup> saučesništvo i organizovanje kriminalnih udruženja radi različitih kriminalnih djelatnosti i razni drugi elementi.<sup>3</sup> Međutim, može se zaključiti da se radi o rasprostranjenom i izraženom obliku kriminaliteta, koji karakterišu postojanje kriminalne organizacije i činjenje najtežih krivičnih djela, uz konstataciju da organizovani kriminalitet sadrži specifičnosti determinisane političkim sistemom države i socijalnim prilikama koje su joj svojstvene.

Osim problema različitog shvatanja pojma organizovanog kriminaliteta, prisutan je i problem terminoloških nedoumica koje se pojavljuju u stranoj i domaćoj literaturi, ali i u svakodnevnoj komunikaciji. U suštini riječ je o nedovoljnoj razvijenosti i međusobnoj razgraničenosti bezbjednosnih nauka, koje još kristališu svoje mjesto u sistemu nauka, ali ova prolazna smetnja ne bi trebalo da ima previše negativan uticaj na suštinu shvatanja pojma organizovanog kriminaliteta.

Četiri su osnovna izraza koji se najčešće koriste u literaturi. Pojedini autori ih razlikuju, dok ih drugi smatraju sinonimima. Radi se o sljedećim izrazima: mafija, organizovani kriminalitet, organizovani kriminal i organizovani zločin. Izraz „mafija“ u svakodnevnoj komunikaciji je sinonim za kriminalitet uopšte, a prije svega kao posljedica uticaja američke filmske industrije i medija. Izraz „organizovani kriminal“ se takođe pronalazi u svakodnevnoj komunikaciji pri čemu zbog riječi „kriminal“ nije svojstven naučnoj i stručnoj upotrebi. Američka kriminološka i krivično-pravna terminologija koristi prvenstveno izraz „organizovani zločin“. „Organizovani kriminalitet“ je najadekvatniji pojam, jer u sebi spaja termin „kriminalitet“ koji označava određen skup krivičnih djela i atribut „organizovani“ koji tim krivičnim djelima daje zajednički nazivnik i, u odnosu na ostala kriminalna ponašanja bitno distinktivno obilježje.<sup>4</sup> Navedeni izraz se smatra najadekvatnijim u domaćoj naučnoj teoriji i praksi, s tim što i ostali navedeni izrazi imaju određenu upotrebnu vrijednost.

Različito društveno-ekonomsko i političko uređenje donekle određuje specifičnosti koje svakako treba uvažiti prilikom proučavanja organizovanog kriminaliteta. Uvažavajući činjenicu da se javlja u svim zemljama, bez obzira na društveno-ekonomsko i političko uređenje, stepen razvijenosti, demokratije i sl., primjetno je da nerazvijene zemlje, zemlje u tranziciji, odnosno postkonfliktnom periodu, pogoduju nastanku i razvoju organizovanog kriminaliteta u odnosu na države koje su ekonomski i politički stabilnije.

1 Vidjeti šire u: Šikman M: Organizovani kriminalitet – krivični, procesni, kriminalistički aspekt, Defendologija centar za bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja Banja Luka, Banja Luka, 2010. godine.

2 Ibid

3 Ibid

4 Škulic M: Organizovani kriminalitet – pojam i krivičnoprocesni aspekti, Dosije, Beograd, 2003. str.65. U: Šikman M: Organizovani kriminalitet – krivični, procesni, kriminalistički aspekt, Defendologija centar za bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja Banja Luka, Banja Luka, 2010. godine.

Razvijenije zemlje svijeta su, blagovremeno reagujući na signale sistema ranog upozorenja, priznale postojanje organizovanog kriminaliteta, inkriminisale njegove pojavne oblike i krivično pravno ih obilježila.

Nasuprot tome, druge zemlje su dugo poricale postojanje organizovanog kriminaliteta, mada se iz ove perspektive sa sigurnošću može tvrditi da je organizovani kriminalitet postojao u onim pojavnim oblicima koji su bili prilagođeni zakonima, ideologiji i društvu matične države.

Različita društvena uređenja uslovila su fenomenološke oblike organizovanog kriminaliteta. Nestabilne prilike na lokalnom, državnom, međudržavnom nivou pogoduju razvoju novih pojava oblika ugrožavanja i njihovom umrežavanju.

Do danas nije usvojena jedinstvena definicija organizovanog kriminaliteta. Brojne postojeće definicije rezultat su, u najvećem broju slučajeva, dva dominantna shvatanja. Prema prvom shvatanju primarni elemenat definisanja pojma organizovanog kriminaliteta je kriminalna organizacija kao nosilac ugrožavanja, odnosno njena kriminalna struktura, dok su njene aktivnosti sekundarni element definisanja. Prema drugom shvatanju, dominantan element definisanja organizovanog kriminaliteta je vrsta kriminalnih aktivnosti i daje im se primarni značaj.

Osim dva navedena shvatanja postoji i kompromisno shvatanje koje je proklamovala Evropska unija, 1994. godine. Prema ovom kompromisnom shvatanju, organizovani kriminalitet karakteriše jedanaest posebnosti, od kojih šest moraju biti ispunjene, uz četiri obavezne:

1. Udruženo djelovanje dva ili više lica;
2. Vršenje teških krivičnih djela;
3. planirano trajanje kriminalnih aktivnosti duže ili neodređeno vrijeme;
4. Sticanje profita i moći.<sup>5</sup>

Određivanje pojma organizovanog kriminaliteta je, dakle, složen proces koji uključuje niz aktivnosti pri čemu valja istaći potrebu razlikovanja ključnih koncepata. Uvažavajući ključne koncepte i etimologiju izraza "organizovani kriminalitet", pri čemu se pod pojmom kriminaliteta misli na: "negativnu društvenu pojavu koja predstavlja skup aktivnosti jednog lica ili grupe ljudi u određenom vremenskom periodu, koje su u suprotnosti sa pravnim propisima i normama ponašanja čije nepoštovanje i kršenje povlači odgovarajuću krivičnu sankciju, a čija vrsta i visina zavisi od stepena društvene opasnosti učinjenih djela".<sup>6</sup>

Dodavanjem riječi "organizovani" i spajajući određene karakteristike savremenog kriminaliteta kao što su: profesionalizacija i specijalizacija izvršilaca, zloupotreba savremene tehnika i informatike, tajnost organizovanja i djelovanja, nasilje, težnja za profitom i moći i sl., može se preciznije odrediti sadržaj pojma organizovanog kriminaliteta kao: "kontinuirane kriminalne djelatnosti u vidu poslovne orijentacije i sistematsko vršenje krivičnih djela usmjerenih na sticanje profita, monopola i moći koju organizuje i sprovodi u djelo grupa hijerarhijski povezanih lica koja djeluju u skladu sa unaprijed sačinjenim planom i sastoji se u obnavljanju pravno nedozvoljenih i dozvoljenih poslova uz korišćenje nasilja, zastrašivanja, korupcije i drugih oblika uticaja na državne organe, pojedince i ostale oblike socijalne kontrole".<sup>7</sup>

5 Šire u: Šikman M: Organizovani kriminalitet – krivični, procesni, kriminalistički aspekt, Defendologija centar za bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja Banja Luka, Banja Luka, 2010. godine.

6 Krivokapić V: Kriminalistička taktika I, Policijska akademija Beograd, Beograd 1996. godine., u: Šikman M: Organizovani kriminalitet – krivični, procesni, kriminalistički aspekt, Defendologija centar za bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja Banja Luka, Banja Luka, 2010. godine.

7 Simonović B: Kriminalistika, Pravni fakultet u Kragujevcu, Kragujevac, 2004. Str. 627., u: Šikman M: Organizovani kriminalitet – krivični, procesni, kriminalistički aspekt, Defendologija centar za bezbjednosna, sociološka i kriminološka

Postoje institucionalne i vaninstitucionalne definicije organizovanog kriminaliteta. Institucionalne ili administrativne definicije organizovanog kriminaliteta su one definicije koje su proizvod određenih državnih ili internacionalnih institucija, kojima se normiraju i inkriminiraju određeni društveni fenomeni kao organizovani kriminalitet.

Dobra strana ovih definicija ogleda se u tome što su svojevrsni orijentir snagama bezbjednosti u suprotstavljanju organizovanom kriminalitetu, dok se njihova manjkavost reflektuje kroz političke stavove, neusaglašenost krivičnog prava sa novim pojavnim oblicima, prenormiranost i opštost.

Vaninstitucionalne definicije organizovanog kriminaliteta su one definicije koje su dali naučno-stručni radnici. Najčešće nastaju kao rezultat dugogodišnjeg naučnog rada, i zasnovane su na formalno-logičkim ili dijalektičkim zakonima, odnosno principima. Ove vaninstitucionalne definicije definišu organizovani kriminalitet s aspekta postojanja kriminalne organizacije, aspekta kriminalnih aktivnosti, aspekta karakteristika organizovanog kriminaliteta, ili s aspekta krajnjeg cilja – sticanja protivpravne dobiti i moći.

Karakteristike organizovanog kriminaliteta uzrokovane su njegovom manifestacijom. S obzirom na to da je organizovani kriminalitet specifikum u odnosu na ostale kriminalne aktivnosti i oblike kriminala, dolazi se do zaključka da su karakteristike kriminala uopšte dio karakteristika organizovanog kriminaliteta, uz određene specifičnosti, koje su svojevrsna paradigma organizovanog kriminaliteta. Upravo se ove specifičnosti često navode kao osnovni elementi organizovanog kriminaliteta.

Fundamentalni nosilac svih oblika organizovanog kriminaliteta je čovjek, i to kao pripadnik hijerarhijski organizovane grupe (organizacije), što znači da je organizovani kriminalitet uslovljen postojanjem kriminalne organizacije (kolektiviteta). Kriminalna organizacija planski, sistemski i organizovano vrši kriminalne aktivnosti u cilju sticanja moći, monopola i profita, putem uticaja na društvene i državne organe i institucije, grupe i pojedince, primjenom nasilja, korupcije, pritiska i sl. Na osnovu navedenih odrednica, bez navođenja svih specifičnosti organizovanog kriminaliteta, mogu se identifikovati četiri osnovne karakteristike: organizovanost u formalnom smislu; organizovanost u sadržajnom smislu; sticanje i uvećanje profita, monopola i moći; ostvarivanje uticaja na državne organe, pojedince i druge subjekte socijalne kontrole.<sup>8</sup>

## Upotreba statističkog metoda u suzbijanju organizovanog kriminaliteta

Statističke podatke o kriminalitetu predstavlja zbir krivičnih djela za koja se vodi odgovarajuća evidencija za određenu teritoriju. Evidencije o kriminalitetu vode: Ministarstvo unutrašnjih poslova, Tužilaštvo i Sudovi (Pravosuđe). Sudska evidencija (statistika) se uzima kao osnova za praćenje kretanja kriminaliteta i kriminološka istraživanja. Navedene evidencije (statistike) ne daju potpuno tačne i pouzdane podatke o krivičnim djelima i njihovim izvršiocima. Dalje, određeni broj krivičnih djela i njihovih izvršilaca ostaje nepoznat, jer nisu otkriveni i evidentirani što predstavlja "tamnu brojku kriminaliteta" koja se ne može tačno utvrditi, već samo pretpostaviti.<sup>9</sup>

Tamna brojka organizovanog kriminaliteta zavisi od više faktora od kojih se izdvajaju: struktura kriminaliteta po vremenu i prostoru; ljudski resursi u državnim organima za suzbijanje kriminaliteta i vođenje evidencije; povjerenje, volja i spremnost žrtve

istraživanja Banja Luka, Banja Luka, 2010. godine.

<sup>8</sup> Šikman M: Organizovani kriminalitet – krivični, procesni, kriminalistički aspekt, Defendologija centar za bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja Banja Luka, Banja Luka, 2010. godine.

<sup>9</sup> Smatra se da je ovaj broj i do 66% - <http://www.inteligencija.net/2009/11/tamna-brojka-kriminaliteta.html>

da prođe sekundarnu "viktimizaciju" kroz krivično-kazneni postupak i da se suoči sa počiniocem krivičnog djela, socijalna percepcija javnosti o efikasnosti organa i tijela kriminalne detekcije i povjerenje u zaštitnu (protektivnu) funkciju države; mogućnosti tehničkih sistema kao sistema za podršku, primjena i usavršavanje postojećih i uvođenje novih metoda suzbijanja kriminaliteta; nivo organizacije ili dezorganizacije organa za otkrivanje kriminaliteta; stepen korupcije državne administracije, stepen „kriminaliteta bijelog okovratnika“<sup>10</sup>; stepen otvorenosti, odnosno zatvorenosti sistema za nove kadrove i potencijale i dr.

Internacionalizacija organizovanog kriminaliteta je proces koji kontinuirano traje i čiji je cilj potraga za povoljnijim uslovima kriminalnog djelovanja. Sve veća prisutnost organizovanog kriminaliteta u međunarodnim vodama ima za rezultantu bolju međudržavnu saradnju organa gonjenja i presuđenja na svim nivoima rada (strateškom i taktičkom)<sup>11</sup>.

Transnacionalni organizovani kriminalitet kao proizvod internacionalizacije organizovanog kriminaliteta nastoji da ostvari uticaj u ekonomskim i političkim sferama društvenog života. Da bi ostvario cilj, koristi svoju finansijsku moć i uključuje se legalno i ilegalno u bitna područja privredne djelatnosti pojedinih zemalja.

Mnoge promjene u ekonomsko-političkom životu na unutrašnjem i međunarodnom planu su stimulatívno djelovale na razvoj organizovanog kriminaliteta i njegov globalni karakter. U prilog tvrdnji stoji činjenica da se on danas ispoljava u oblastima privredne i vanprivredne djelatnosti, u domenu opšteg kriminaliteta, kao i u drugim oblastima društvenog života u kojima je uočena povoljna prilika da se kriminalnom djelatnošću ostvari odgovarajuća dobit.<sup>12</sup>

Sve veća otvorenost država i proces globalizacije su otvorile puteve za radikalnu ekspanziju organizovanog kriminaliteta. Tako se pojedine forme organizovanog kriminaliteta iz nacionalnih okvira postepeno šire na teritorije susjednih i regionalnih država, što ovoj kriminalnoj djelatnosti daje međunarodni karakter. Prisutna želja za stalnom ekspanzijom i osvajanjem novih kriminalnih tržišta je logična za organizovani kriminalitet, jer mu to donosi veću dobit i stvara jači uticaj.<sup>13</sup>

Visok stepen društvene opasnosti transnacionalnog organizovanog kriminaliteta se ogleda u tome da može poslužiti kao model drugim oblicima kriminalne djelatnosti koji nemaju svojstva organizovanog kriminaliteta, a imaju tendenciju da poprime me-

10 Ovaj vid kriminaliteta vrše lica koja obavljaju određene funkcije i nalaze se na određenim položajima, pored ostalih načina i uz pomoć korupcije. Stoga se njihova kriminalna djelatnost manifestuje preko konkretnih korupcijskih krivičnih djela. Međutim, među stranim autorima postoje dva suprotna mišljenja o povezanosti organizovanog kriminaliteta i kriminaliteta „bijelog okovratnika“. Po prvom stavu on predstavlja vezu organizovanog kriminaliteta bilo koje vrste i legalnih poslovnih aktivnosti. Zastupnici suprotnog mišljenja smatraju da je najširi pojam „kriminalitet bijelog okovratnika“ i da on obuhvata sumnjive trgovinske transakcije, reket i organizovani kriminalitet.

11 Evropska statistička publikacija kriminala i pravosuđa je projekat Evropske unije. Sa projektom se počelo davne 1996. godine kada je Savjet Evrope osnovao tijelo koje je bilo zaduženo za prikupljanje, obradu i publikovanje statističkih podataka o kriminalitetu, rezultatima prevencije i borbe protiv kriminaliteta (rezultati Pravosuđa). Prva navedena publikacija je objavljena 1999. godine sa statističkim podacima iz perioda 1990.-1996. godina i obuhvatala je statističke podatke iz 36 evropskih zemalja. Poseban Bilten sa obrađenim zaključcima, na osnovu prezentovanih statističkih podataka, objavljen je 2000. godine. Drugo izdanje objavljeno je u decembru 2003. godine, a obuhvatilo je statističke podatke iz 40 zemalja za period 1995-2000. Treće izdanje ove publikacije objavljeno je u junu 2006. godine, obuhvaćeno je 37 evropskih zemalja iz perioda 2000.-2003. godina. Za razliku od prethodnih izdanja, treće izdanje nije obuhvatilo detaljne statističke podatke. Naime, prikupljeni su, obrađeni i publikovani samo djelomični podaci o kriminalitetu i rezultatima rada pravosuđa. Četvrto izdanje ove Publikacije objavljeno je u junu 2010. za period 2003-2007. i prema broju podataka, sadržaju i obimu smatra se najkompletnijom publikacijom do sada. Izdanje obuhvata 5 osnovnih poglavlja: policijsku statistiku (statističke podatke iz evidencija policije); statistiku podignutih optužnica (statistički podaci iz evidencija Tužilaštva); statistiku presuda (statistički podaci iz evidencija Pravosuđa); statistiku rezultata promjene ponašanja (statistički podaci iz evidencije kazneno-popravnih ustanova); pregled publikovanih statističkih podataka.

12 Bošković M., Organizovani kriminalitet i korupcija sa posebnim osvrtom na Republiku Srpsku, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banjaluka, str.27.

13 Ibid str.28.

đunarodni karakter. Primarna, sekundarna i tercijarna dimenzija organizovanog kriminaliteta je realnost. Korporacije preko kojih se „pere novac“ takođe nisu ograničene nacionalnim okvirima, tako da ih organizovani kriminalitet koristi kako bi protivpravno dobit pretočio u legalne privredne i vanprivredne tokove.

Sljedi da su, bez odgovarajućeg angažovanja i saradnje policijskih organa, tužilaštva, sudova i kazneno-popravnih ustanova na internacionalnom planu i na svim nivoima, najveće granice na koje organizovani kriminalitet nailazi u svojim kriminalnim djelatnostima većinom one koje sami sebi postave.

Jedan od vidova saradnje jeste stvaranje jedinstvene<sup>14</sup> statističke baze podataka na međunarodnom planu koju bi koristile sve relevantne strukture za suzbijanje kriminalnih aktivnosti kojima se služi organizovani kriminalitet. Statistika kriminaliteta služi u mnogobrojne svrhe: za izradu programa prevencije i suzbijanja kriminaliteta, za izradu projekata procjene bezbjednosti privrednih i vanprivrednih subjekata, za donošenje plana angažovanja ljudstva i ostalih potencijala, te za određivanje umreženosti različitih oblika kriminaliteta.<sup>15</sup> Zbog svog prognostičkog karaktera, statistički podaci o kriminalnim djelatnostima objedinjeni u jedinstvenu bazu podataka, mogu poslužiti kao rani signali upozorenja i dati jasan portret kretanja organizovanog kriminaliteta na širem prostoru<sup>16</sup>.

14 U cilju preglednosti podataka iz evidencija (statistika) kriminaliteta (organizovanog kriminaliteta), kao osnova za njihovo predstavljanje uzima se stopa kriminaliteta. Stopa kriminaliteta je broj prijavljenih krivičnih djela i njihovih počinitelja po prostoru i vremenu (6 ili 12 mjeseci, 2 i više godina, 10 godina i sl.) na 100 000 stanovnika. Promjenjivost stope kriminaliteta određuju sljedeći faktori: česte izmjene i dopune zakonskih propisa; promjene u otkrivanju i detekciji krivičnih djela; volji žrtve (žrtava) da podnesu odgovarajuću prijavu; pritisak javnosti na organe vlasti; selektivnost organa krivičnog postupka; percepcija javnosti o prevenciji i suzbijanju kriminaliteta.

15 "Brojke ne lažu, ali ljudi su ti koji računaju"; "Statistika je tačna samo u jednom, a to je netačnost" - <http://www.inteligencija.net/2009/11/statistika-kriminaliteta.html>

16 Evropskom statističkom publikacijom kriminaliteta i pravosuđa Obuhvaćene su 42 evropske i istočnoevropske zemlje sa napomenom da Srbija nije učesnik ovog projekta, a da Bosna i Hercegovina, iako učesnik projekta, u Timu nema nacionalnog predstavnika tako da za Bosnu i Hercegovinu ne postoje podaci u ovoj Publikaciji. Prvo poglavlje ove publikacije nosi naziv „Police Statistics“ (policijska statistika), i nudi obilje podataka o snagama Policije u zemljama učesnicima projekta. Važno je napomenuti da podaci različitih zemalja nisu unificirani, odnosno nisu prikupljeni, obrađeni i predstavljeni na istovjetan način. Stoga su u uvodnom dijelu navedenog poglavlja prikazane specifičnosti za svaku zemlju posebno, a koje se odnose na navedene podatke o snagama bezbjednosti – policiji. Iz velikog broja podataka interesantno je izdvojiti nekoliko (stanje 2007. godine): najveći broj uniformisanih policajaca na 100 000 stanovnika imaju Rusija (679) i Kipar (652). Najmanji broj uniformisanih policajaca imaju Švedska i Švajcarska (ispod 200). U Hrvatskoj i Sloveniji broj uniformisanih policajaca je 400-499, u Rumuniji 300-399 itd. Publikacija ne nudi precizne podatke o broju civilnog osoblja u snagama Policije, međutim dostupni su statistički podaci o ukupnom broju civila. Najviše civilnog osoblja u policiji 2007. godine su imale Moldavija (36 %) i Engleska (34 %), a najmanje Kipar i Turska (ispod 10%). Pored podataka o brojnosti policije, prvo poglavlje publikacije nudi i statističke podatke o registrovanim kriminalnim djelima. Kod prikaza podataka vodilo se računa o specifičnosti evidencije, obrade i prikazivanja kriminalnih djela u različitim zemljama. Drugo poglavlje publikacije nosi naziv „Procesuion Statistics“ (statistika procesuiranja) i obuhvata statističke podatke o podignutim optužnicama za učinjena i evidentirana krivična djela, podatke iz pretprocesnih radnji i podatke o broju angažovanog osoblja na navedenim poslovima. Zbog različitih sistema procesuiranja kriminalnih djela navedeno poglavlje je bilo posebno složeno za statističku analizu. Iako su postojala pravila prikupljanja statističkih podataka, samo je mali broj zemalja bio u mogućnosti da zadovolji jedinstvenim zahtjevima. Stoga statističke podatke u ovom poglavlju treba uzeti sa rezervom, imajući u vidu da je u njemu naveden i najveći broj objašnjenja, a koja se tiču pojedinih tabela u kojima su predstavljeni statistički podaci. Treće poglavlje publikacije nosi naziv „Conviction Statistics“ (statistika izrečenih presuda) i predstavlja najobimnije poglavlje publikacije. Odnosi se na broj osuđenih lica, na dužinu trajanja kazne zatvora i na preduzete mjere u vezi sa osuđenim licima. Ovo poglavlje je posebno složeno za analizu, imajući u vidu različite pravosudne sisteme u gotovo svakoj od zemalja članica sporazuma, a za koju su obrađivani dostavljeni podaci. Kao primjer složenosti tumačenja statističkih podataka iz ovog poglavlja može se navesti Finska koja je za 2007. godinu osudila ukupno 4560 osoba na 100 000 stanovnika, za razliku od Albanije i Armenije koje su dostavile podatke o 158 odnosno 98 osuđenih lica (Hrvatska 566, Slovenija 455 itd.). Interesatno je izdvojiti i broj osuđenih za kriminalno djelo oružane pljačke (na 100 000 stanovnika): Latvija (39), Gruzija (32), Ukrajina (31), Hrvatska (10), Slovenija (6) itd.

Četvrto poglavlje publikacije nosi naziv „Correctional Statistics“ (statistika prevaspitanja i resocijalizacije osuđenih lica) koja sadrži statističke podatke o broju osuđenih lica koja izdržavaju kaznu zatvora na dan, podatke o broju pritvorenika i podatke o broju osuđenih pritvorenika. Peto poglavlje publikacije nosi naziv „Survey Data“ (pregled podataka).

Više stotina statistički obrađenih tabela daju zaista obilje materijala za proučavanje i analizu. Pored ostalih, moguće je razmotriti opšte stanje kriminaliteta u pojedinim zemljama, zatim efikasnost pravosuđa, efikasnost sistema bezbjednosti



## Literatura

5. Bošković M: Organizovani kriminalitet i korupcija sa posebnim osvrtom na Republiku Srpsku, Visoka škola unutrašnjih poslova, Banjaluka 2004. godine
6. Fatić A: Modeli organizacije policije za borbu protiv organizovanog kriminala i terorizma – Italija i Velika Britanija, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd
7. Subošić D: Organizacija i poslovi policije, Kriminalističko-policijska akademija Beograd, Beograd, 2010. godine.
8. Šikman M: Organizovani kriminalitet – krivični, procesni, kriminalistički aspekt, Defendologija centar za bezbjednosna, sociološka i kriminološka istraživanja Banja Luka, Banja Luka, 2010. godine.
9. <http://www.europeansourcebook.org/>
10. <http://www.inteligencija.net/2009/11/statistika-kriminaliteta.html>
11. <http://www.inteligencija.net/2009/11/tamna-brojka-kriminaliteta.html>
12. [http://www.interno.it/dip\\_ps/dia/](http://www.interno.it/dip_ps/dia/)
13. <http://www.police.uk/>
14. <http://www.soca.gov.uk/>

## Rezime

Visok stepen društvene opasnosti organizovanog kriminaliteta, a posebno njegova djelatnost u transnacionalnim okvirima nameću potrebu njegovog suzbijanja na globalnom planu. Međunarodna saradnja je neophodna i putem nje treba da se primjenjuju sva dozvoljena sredstva i metode da bi se neutralisalo ili ograničilo dejstvo nosilaca kriminalnih aktivnosti organizovanog kriminaliteta. Međunarodna zajednica se u velikoj mjeri suočava sa prijetnjama organizovanog kriminaliteta i borba na nacionalnom nivou ne podrazumijeva potpun pristup ovom globalnom problemu. Veoma je bitno da svaki oblik saradnje na međunarodnom planu omogući korespondenciju relevantnih struktura i adekvatnu razmjenu informacija o svim varijablama djelovanja organizovanog kriminaliteta koje bi trebalo da na jedan operativan način posluže za predviđanje planiranja kriminalnih djelatnosti i suprotstavljanje ovoj negativnoj društvenoj pojavi.

Osim međunarodnih akata kojima se reguliše međunarodna saradnja na strateškom nivou, da bi se detaljnije suprotstavilo organizovanom kriminalitetu, potrebni su detaljniji podaci o kriminalnim aktivnostima i njihova razmjena na širem prostoru i vremenu. Tako prikupljeni statistički podaci, sortirani u jedinstvenu statističku bazu podataka služe unapređenju bezbjednosnih nauka i uspješnijoj praksi subjekata bezbjednosti u suzbijanju svih oblika ugrožavanja bezbjednosti.

Statistička baza podataka kretanja kriminaliteta na Evropskom području ima brojne prednosti:

- Sadržajnije i sveobuhvatnije komparativna i strukturna analiza organizovanog kriminaliteta u svim dimenzijama njegovog djelovanja,
- Komparativna analiza kriminoloških, kriminalističkih, kriminalno-političkih krivično-pravnih, i penoloških aspekata markira nedostatke, ali i prednosti

---

kao i mnoge druge pokazatelje. Nije teško uočiti da se među 42 (odnosno 34 zemlje koju su dostavile detaljne statističke podatke) izdvajaju pojedine, a na osnovu prikazanih pokazatelja iz mnogobrojnih tabela, koje generalno imaju nižu stopu kriminaliteta, efikasnije pravosuđe i efikasniji sistem bezbjednosti među kojima se izdvajaju Velika Britanija i Italija.



- nacionalne politike i otvara prostor za unapređenje međunarodne saradnje.
- Standardizacija kategorijalno - pojmovnog aparata u vezi sa svim oblicima kriminalnih aktivnosti, karakterističnih za organizovani kriminalitet i druge oblike ugrožavanja bezbjednosti koji su umreženi s njim.
  - Kreiranje sistema ranog upozorenja kretanja transnacionalnog, prekograničnog i organizovanog kriminaliteta koji djeluje u nacionalnim okvirima,
  - Razgraničenje univerzalnih i specifičnih obilježja kriminalnih aktivnosti organizovanih kriminalnih grupa po prostoru i vremenu.
  - Sužavanje prostora djelovanja nosilaca organizovanog kriminaliteta i stvaranje nepovoljne klime za obavljanje kriminalne djelatnosti.
  - Standardizacija kriminalne politike na internacionalnom nivou,
  - Pozitivna povratna sprega rada organa gonjenja i presuđenja,
  - Stvaranje detaljne osnove i polazne tačke za donošenje strateškog plana borbe protiv organizovanog kriminaliteta na širem prostoru i vremenu,
  - Povećan stepen iskorišćenja ljudskih, tehničkih i finansijskih resursa konvencionalnih i nekonvencionalnih subjekata suprotstavljanja organizovanom kriminalitetu,
  - Podizanje nivoa svijesti građana o stepenu društvene opasnosti organizovanog kriminaliteta i unapređenje proaktivne politike društva prema ovom obliku ugrožavanja,
  - Unapređenje bezbjednosne kulture privrednih i vanprivrednih subjekata, profitnih i neprofitnih organizacija, pripadnika javnih i privatnih subjekata bezbjednosti i ostalih nekonvencionalnih entiteta suprotstavljanja, društvenih grupa, porodice i svakog pojedinca, kao i mnoge druge.

**Abstract:** The growing presence of the statistical method makes the solid ground for development of the theory and practice in science, particularly referring to security sciences and organized criminality as a scientific topic. The implementation of the various statistical methods enables detecting functional correlation between parameters which define organized criminality in certain time interval. The basic set which is also the outset for determining the different tendencies, relations and correlations that refer to organized criminality are criminal records, edited by national administrations. Essentially, the records of the police, other security agencies, Prosecution, Special Prosecution and Court represent input data through the system of the condition i.e. operational system in the executive competence and give the output data i.e. positive feedback referring to certain area and time. Inhomogeneity of these records and insufficient cooperation of the relevant authorities within wider region implicate disturbance factors within the process of suppressing transnational organized criminality and its linkage with other forms of endangering security.

**Keywords:** organized criminality, statistics, police, prosecution, court.

# ZAŠTITA LJUDSKIH PRAVA OSUĐENIKA I DRUGIH LICA LIŠENIH SLOBODE S POSEBNIM OSVRTOM NA PRESUDE EVROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA

*Dragana Anđelković*  
*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

*„O stepenu razvoja jednog društva možemo suditi po njegovim zatvorima.“*  
*Fjodor M. Dostojevski, „Zapisi iz mrtvog doma“.*

**Sažetak:** Srbija kao članica Saveta Evrope, ima obavezu da uskladi svoje zakonodavstvo i pravnu praksu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, koji je dao značajan doprinos definisanju i unapređivanju standarda postupanja prema licima lišenim slobode. S obzirom na to da se poslednjih godina odnos ove sudske instance menja kada je reč o poštovanju prava lica lišenih slobode, autor posebno pažnju poklanja presudama donetim u slučajevima najčešćih povreda odredaba Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl. 2., čl. 3., čl. 8. i čl. 10.). Problem prenaseljenosti zatvora ima epidemijske razmere širom Evrope i znači hroničan problem smeštaja u skućenim i nehigijenskim uslovima, nedostatak privatnosti, drastično smanjenje aktivnosti izvan ćelija zbog nedostatka osoblja i objekata, preopterećenost zdravstvenih službi, pojačanu napetost koja lako eskalira u nasilje. Kakve su prilike u srpskim zatvorima za izvršenje krivičnih sankcija, može li kazna zatvora kao najčešće izričana krivična sankcija da odbrani društvenu zajednicu i zaštiti opšteprihvaćene društvene vrednosti? Da li porast zatvorske populacije utiče na smanjenje stope kriminaliteta u Srbiji? Ovo su samo neka od pitanja kojima se autor bavi u radu.

**Ključne reči:** Evropski sud za ljudska prava, zatvor, lica lišena slobode, predstavke.

## Uvod

Iako se naročito poslednjih godina naše zakonodavstvo kreće u pravcu uvođenja alternativnih krivičnih sankcija, ipak su pooštrene propisane kazne zatvora za brojna krivična dela, uslovi za određivanje uslovnog otpusta i ublažavanje kazne zatvora, a vremensko ograničenje trajanja pritvora nakon podizanja optužnice je ukinuto. Tendencija pooštavanja kazni prisutna je i u oblasti prekršajnog prava.

Trend ka proširivanju primene kazne zatvora u Srbiji ukazuje na dominaciju shvatanja da je represija najefikasniji vid borbe protiv kriminala. U široj javnosti, naime, niske kazne zatvora olako se proglašavaju za uzrok, odnosno sinonim neefikasnosti države u borbi protiv kriminaliteta, a njihovo pooštavanje kao „lek“, odnosno rešenje, gotovo uvek kada neki ekstremni kriminalni događaj uzburka javnost. Trend povećanja primene zatvora ne samo što nije u skladu sa trendovima koji postoje u međunarodnim dokumentima usvojenim od strane UN, EU i SE, kao i u zakonodavstvima većeg broja evropskih zemalja, već on teško da može imati značajnije efekte u pravcu smanjivanja kriminaliteta i zaštite žrtava.<sup>2</sup>

1 Diplomirani pravnik, nastavnik veština na Kriminalističko-policijskoj akademiji u Beogradu, draganakrag@yahoo.com.

2 Nikolić-Ristanović, V., Čopić, S., Položaj žrtve u Srbiji: klasični krivični postupak i mogućnosti restorativne pravde, u: Potreba alternativnog reagovanja na kriminalitet u Srbiji, Temida, br. 1/2006, str. 68.

S obzirom na to da ne postoji korelacija između broja ljudi koji se nalaze iza rešetaka i stope kriminaliteta<sup>3</sup>, postavljamo pitanje da li se stalni porast kriminaliteta može dovesti u vezu sa problemima delovanja krivičnog pravosuđa, odnosno krizom kazne zatvora ili zatvorskog sistema uopšte u Srbiji?

Kazna uopšte, a posebno kazna zatvora, nikada ne može biti supstituisana u potpunosti, niti bi to bilo potrebno i pravično. Kazna će uvek postojati u krivičnom pravu i uvek će biti krivičnih dela i njihovih učinilaca, u pogledu kojih je najadekvatnija krivična sankcija-kazna zatvora. S druge strane, u pogledu nekih krivičnih dela i nekih učinilaca, kazna zatvora već na prvi pogled nije adekvatna i bolje je, uvek kada za to postoje uslovi, supstituisati je drugim krivičnim sankcijama. Posebno je značajno izbegavanje kratkotrajnih kazni zatvora, jer su kod njih štetne posledice daleko pretežnije od svakog mogućeg i očekivanog korisnog efekta, a one su i sa stanovišta kaznene politike, odnosno politike izricanja krivičnih sankcija, veoma podložne kritici.<sup>4</sup>

Ukazaćemo u radu na probleme koji otežavaju funkcionisanje zatvorskog sistema u celini: povećava se ukupan broj osuđenih lica, sve je češće učešće povratnika, postojanje zaraznih bolesti i bolesti zavisnosti u osuđeničkoj populaciji, prenaseljenost zatvora, loša zatvorska infrastruktura, neadekvatni elementarni higijenski uslovi, nedovoljan broj osoblja koje radi sa pritvorenicima i osuđeničkom populacijom (vaspitača, terapeuta, radnika službe obezbeđenja). Zatvorska izolacija utiče i na prekid porodičnih i socijalnih veza osuđenika i lica iz njihove najbliže okoline, odnosno neminovno je suočavanje sa društvenom patologijom i socijalnim problemima, kao posledicama zatvorskog života.

Na koji način će država da postupa sa osuđenima i drugim licima lišenim slobode zavisi od njene spremnosti da poštuje osnovna ljudska prava, ali i od sposobnosti da rešava brojne opštedruštvene probleme. Srbiju obavezuju mnogi međunarodni ugovori o ljudskim pravima, između ostalih i oni kojima je propisana zabrana mučenja i drugih oblika zlostavljanja i određeni mehanizmi zaštite i prevencije zlostavljanja. Pored dokumenata, usvojenih pod okriljem Ujedinjenih nacija,<sup>5</sup> značajni su i dokumenti Saveta Evrope: Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda<sup>6</sup> i Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.<sup>7</sup> Standardi u pogledu postupanja sa osuđenim licima postavljeni su i Evropskim zatvorskim pravilima.

U kontekstu razvoja i interpretacije sadržaja ljudskih prava lica lišenih slobode, svakako je značajna praksa Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu Evropskog suda), s obzirom na to da se odnos ove sudske instance prema pravima osuđeničke populacije značajno menja poslednjih godina. Analizirajući povrede odredaba Evropske konvencije

3 U Rusiji, od ukupnog broja osuđenih lica, svega 1,3 do 1,8% čine lica koja su izvršioi teških krivičnih dela. Videti detaljnije: Leonidovič Trunov, I, Tendencije promena pravne politike Rusije, Revija za kriminologiju i krivično pravo, br. 3/2010, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2010, str.144.

4 Skulić, M., Alternativne krivične sankcije-pojam, mogućnosti i perspektive, u: Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i alternativne krivične sankcije, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd 2009, str. 56.

5 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima („Sl. list SFRJ“, br. 7/71), Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka („Sl. list SFRJ“, br. 9/91); Generalna skupština UN 2002. godine usvojila je Opcioni protokol uz Konvenciju protiv mučenja kojim se ustanovljava efikasan sistem nadgledanja zatvorskih i pritvorskih jedinica.

6 Zakon o ratifikaciji Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda („Sl. list SCG“, Međunarodni ugovori, br. 9/2003).

7 „Sl. list SCG“ (međunarodni ugovori), br. 9/03. Konvencijom je ustanovljen komitet za sprečavanje mučenja (european committee for the prevention of torture and inhuman or degrading treatment or punishment), kroz čije je praktično delovanje preventivno utiče na sprečavanje mučenja u praksi nacionalnih zatvorskih sistema država članica. Standardi komiteta ne odnose se samo na osuđena lica koja se nalaze u zatvorima, već na sva lica lišena slobode, uključujući pritvorenike, lica na izdržavanju mera bezbednosti koje su povezane sa lišenjem slobode, takođe i na duševno obolela lica smeštena u psihijatrijskim ustanovama i na strane državljanke u prihvatnim centrima. Nakon posete zemlji potpisnici, komitet sastavlja izveštaj u kome se iznose preporuke kojima bi se nacionalne vlasti rukovodile prilikom unapređenja svog zatvorskog sistema. Videti detaljnije: <http://www.cpt.coe.int/en/docspublic.htm>

za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda koje se odnose na poštovanje prava lica lišenih slobode, želimo da ukažemo na činjenicu da je češće reč o nedovoljnoj brizi i pogrešnom pristupu problemima osoba lišenih slobode od strane država potpisnica, nego o nedostatku resursa za unapređenje njihovog položaja. Našu pažnju privuklo je i pitanje standarda koje je u postupanju prema pritvorenim i osuđenim licima postavio Evropski sud u odnosu na Republiku Srbiju, presudjujući u korist podnosioca predstavlja.

## Zaštita prava osuđenih kroz praksu ESLJP

Država ima obavezu da preduzme sve potrebne i dostupne mere kako bi zaštitila život svih lica lišenih slobode. Nepružanje medicinske pomoći, uskraćivanje hrane, mučenje, nesprečavanje samoubistva lica lišenih slobode ili neadekvatna istraga u slučaju smrti mogu da predstavljaju povredu prava na život.<sup>8</sup> Iako Evropski Sud nalaže organima vlasti da preduzmu preventivne mere da zaštite pojedinca od drugih lica ili, u nekim posebnim okolnostima, od njega samog, ne nameće im nemoguć ili nesrazmeran teret, imajući u vidu teškoće sa kojima se suočavaju službe obezbeđenja u izvršenju svojih dužnosti.

Naročito su značajne odluke Evropskog Suda koje se odnose na povredu čl. 2. (pravo na život)<sup>9</sup>, čl.3. (zabrana mučenja)<sup>10</sup>, čl. 8. (pravo na privatnost, posebno u pogledu cenzure prepiske i održavanja porodičnih odnosa)<sup>11</sup>, čl. 10. (pravo na slobodu izražavanja)<sup>12</sup> i čl.13. (pravo na delotvorni pravni lek)<sup>13</sup> Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija).

Obaveza države je da pruži zaštitu prava na život i telesni integritet licima koja se nalaze pod njenom brigom (uključujući i pritvorenike i osuđenike).<sup>14</sup> Nesumnjiva je njena odgovornost kada je pritvorenik lišen života zbog brutalnog postupanja državnih organa (*Velikova protiv Bugarske*), ali i kada pritvorenicima nije bila pružena odgovarajuća pravovremena medicinska nega, usled čega je došlo do smrti (*Anguelova*

8 Ustav Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/06) proklamuje da se prema licu lišenom slobode mora postupati čovečno i s uvažavanjem dostojanstva njegove ličnosti, te da je svako nasilje i iznuđivanje iskaza zabranjeno (čl. 28). Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija („Sl. glasnik RS“, br. 85/05 i 72/09) propisani su uslovi za primenu prinude nad osuđenima (čl. 128-132) i garantovana je besplatna zdravstvena zaštita osuđenom (čl. 101). Pravilnikom o merama za održavanje reda i bezbednosti u zavodima za izvršenje zavodskih sankcija nije predviđena izričita zabrana zlostavljanja, ali se naglašava da se prilikom upotrebe mera za održavanje reda i bezbednosti poštuje ljudsko dostojanstvo i vodi računa o zdravstvenom stanju (čl. 7, st.1). Nakon upotrebe sredstava prinude obavezan je lekarski pregled (koji se ponavlja još dva puta u naredna 24 časa). O primeni mere prinude i obavljenom lekarskom pregledu podnosi se izveštaj upravniku ustanove (čl. 12).

9 „Pravo na život svake osobe zaštićeno je zakonom. Niko ne može biti namerno lišen života, sem prilikom izvršenja presude suda kojom je osuđen za zločin za koji je ova kazna predviđena zakonom.“

10 „Niko ne sme biti podvrgnut mučenju, ili nečovečnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.“

11 „Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske. Javne vlasti neće se mešati u vršenje ovog prava, sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.“

12 „Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća. Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.“

13 „Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira na to da li su povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.“

14 Videti presude: *Velikova protiv Bugarske*, br. 41488/98 od 18.5.2000., *Tanli protiv Turske*, br. 26129/95 od 10.4.2001., *Pol i Odri Edwards (Paul i Audrey Edwards) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 46477/99 od 14.3.2002., *Kinan (Keenan) protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 27229/95 od 3.4.2001. godine; Izvor: <http://www.bgcentar.org.rs/> dostupan 28.5.2011.

*protiv Bugarske*<sup>15</sup>). Pred Evropskim sudom postavilo se pitanje da li država može biti odgovorna ukoliko je smrt pritvorenika nastupila pod nepoznatim okolnostima. Sud je u međuvremenu promenio svoj raniji stav po kome se u takvim slučajevima ne može zasnovati odgovornost države, pa je u presudi u slučaju *Agit Salman protiv Turske*<sup>16</sup> na tuženu državu prebacio obavezu dokazivanja, tj. tražio je da tužena država razjasni okolnosti pod kojima je lice u dobrom zdravstvenom stanju primljeno u pritvor i potom pod nejasnim okolnostima umrlo.<sup>17</sup>

Država se poziva na odgovornost i u pogledu zaštite pritvorenih i osuđenih lica od nasilnih radnji drugih osuđenika, kojima se ugrožava život ili telesni integritet drugih osuđenika,<sup>18</sup> kao i u slučajevima samoubistva pritvorenika ili osuđenika koji su bili omogućeni postupanjem nadležnih organa (uključujući i propuštanje dužnog nadzora). U obrazloženju presude *Tanribilir*<sup>19</sup> protiv Turske (br. 21422/93 od 16.11.2000.) Evropski sud je naveo da je „za zasnivanje odgovarajuće obaveze države po osnovu kršenja čl. 2 dovoljno da podnosilac predstavke dokaže da organi vlasti nisu učinili sve što bi se od njih osnovano očekivalo da spreče izvesnu i neposrednu opasnost po život koje su bili, ili je trebalo da budu svesni da će postati realna.“ Čuven je predmet *Kinan*<sup>20</sup> protiv Ujedinjenog Kraljevstva, u kome je majka oštećenog tvrdila da je njen sin u pritvoru izvršio samoubistvo, a da zatvorsko osoblje nije njegov život zaštitilo, iako su im od ranije bili poznati suicidalni nagoni njenog sina. Ustanovljena je povreda čl. 3 i čl. 13. Konvencije.

Iako je moguće da osuđena lica podnesu predstavku zbog povrede bilo kog ljudskog prava garantovanog konvencijom, u praksi su najčešće predstavke koje se pozivaju na povredu apsolutne zabrane mučenja (bez obzira na ponašanje žrtve), predviđene čl. 3. Konvencije. Radnje mučenja, svirepog/nečovečnog i ponižavajućeg postupanja/kažnjavanja gradiraju se po stepenu surovosti kojim izazivaju psihofizičku patnju žrtve. Međunarodna zajednica je još uvek daleko od potpunog iskorenjivanja ovakvog postupanja, a brojni podaci svedoče da su među glavnim uzročnicima smrti u velikom broju država i dalje mučenje, surovi i ponižavajući uslovi u zatvorima i nedostatak medicinske kontrole i staranja.<sup>21</sup> Država ima obavezu da, kada osuđeno ili pritvoreno lice podnese pritužbu da je mučeno, sprovede delotvornu zvaničnu istragu, identifikuje i kazni one koji su odgovorni.<sup>22</sup> ukoliko je pred domaćim sudom isključena odgovornost države ili je državni službenik oslobođen krivice povodom optužbi za zlostavljanje, to ne oslobađa tuženu državu od odgovornosti po osnovu konvencije.<sup>23</sup>

S obzirom na to da i uslovi u zatvoru mogu da deluju ponižavajuće na osuđenog ili da ga izlože određenim patnjama, postoje brojne predstavke kojima se podnosioci upravo iz tih razloga pozivaju na povredu čl. 3. Konvencije.<sup>24</sup> U poznatom slučaju *Benzan*<sup>25</sup>

15 Anguelova v. Bulgaria, App. No. 38361/97 (13.6.2002.)

16 Vidi presudu *Salman v. Turska*, podnesak broj 21986/93, stavovi 99-103 od 27.6.2000. godine.

17 Tužena država tvrdila je da je smrt posledica srčanog napada, ali nije pružila uverljivo objašnjenje za povrede levog skočnog zgloba, modricu i otok na levom stopalu, modrice na grudima i polomljenu grudnu kost Agita Salmana, odnosno nije dokazima potkrepila tvrdnju da su povrede nanete tokom hapšenja, odnosno da je do preloma grudne kosti došlo pri masaži srca.

18 *Osman v. United Kingdom*, App. No. 23452/94 (1998).

19 Izvršio je samoubistvo praveći užu od isečenih rukava svoje košulje.

20 Osuđeni je imao 29 godina, bolovao je od paranoje, bio je sklon nasilju i samopovređivanju u zatvoru. Zbog napada na drugog osuđenika disciplinski je kažnjen i smešten u samicu, a sutradan je zatečen mrtav, izvršio je samoubistvo obesivši se o čaršav.

21 Navedeno prema: Paunović, M., Krivokapić, B., Krstić, I., Međunarodna ljudska prava, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2010, str.154.

22 Videti obrazloženje presude u slučaju *Labita v. Italija*, podnesak br. 26772/95, stav 131. od 6.4.2000. godine.

23 Videti presudu: *Selmouni v. France*, App. No. 25803/94 (1999).

24 Videti presude: *Benzan protiv Hrvatske*, predstavka br. 62972/00 od 8.11.2002 i *Kalashnikov v. Russia*, App. No. 47095/99 (2002).

25 Proglašen je pred hrvatskim sudskim organima 1994. godine krivim za ubistvo. Tokom postupka je utvrđeno da boluje od posttraumatskog stresnog poremećaja i osuđen je na 10 godina kazne zatvora.



protiv Hrvatske, koji je završen „prijateljskim poravnanjem“ u kome se hrvatska vlada obavezala da renovira krilo B zatvora u Lepoglavi, a da podnosiocu predstavke isplati naknadu pretrpljene štete i troškove postupka (iznos od 12.000 evra), raspravljalo se o propustima države da postigne i održava minimalne životne uslove u zatvorima. Benzan je izdržavao kaznu za ubistvo i žalio se na uslove života: ćeliju dimenzija 3,5 x 1,6 metara gotovo sve vreme je delio sa još jednim zatvorenikom, u njoj nije bilo sanitarnih uređaja, osećala se na vlagu i bila je loše osvetljena.

Naročito je zanimljiv slučaj Jankov protiv Bugarske. Todor Jankov, doktor ekonomskih nauka iz Plovdiva, uhapšen 1992. po osnovu optužbe o privrednom kriminalitetu, u pritvoru je vodio beleške u kojima je nepovoljno okvalifikovao sudije, tužioce i zatvorske službenike sa kojima je imao priliku da dođe u kontakt. Prilikom pretresa beležnica mu je oduzeta. Kažnjen je samicom i obrijana mu je glava. Nakon što je pušten iz pritvora, podneo je predstavku Evropskom sudu, koji je konstatovao povredu čl. 3. i čl. 10. Konvencije.<sup>26</sup>

## Stanje u srpskim zatvorima

Nekadašnja ozloglašena mesta ljudske nesreće i patnje, poput Alkatraza, Gulaga<sup>27</sup> ili Golog otoka<sup>28</sup> zaboravljena su ili pretvorena u istorijsku/turističku atrakciju. Današnji zatvori su „škole zločina“, odnosno izvor problema za zatvorenike, zatvorsko osoblje, ali i društvo u celini.<sup>29</sup> Brojni istraživači i naučnici su se bavili pitanjem vremena tokom kojeg lice može boraviti u zatvoru pre nego što njegovi negativni efekti počnu da utiču na sposobnost tog lica da se ponovo uključi u otvoreno društvo.<sup>30</sup>

U Republici Srbiji, naročito od 2003. godine, postoji stalni porast broja lica lišenih slobode. Kaznena politika sudova i praksa određivanja pritvora predstavljaju najvažnije činioce koji utiču na porast broja zatvorenih lica.

Pojedini zatvorski objekti građeni su još tokom 19. veka i teško se mogu obezbediti smeštajni uslovi koji bi odgovarali savremenom životnom standardu. S druge strane, problem prenaseljenosti<sup>31</sup> utiče na češće pojave bekstva, sukoba među osuđenima, nasilja, slučajeva iznuda, krijumčarenja nedozvoljenih predmeta i opojnih sredstava. Ukoliko bi se primenili standardi koji se odnose na uslove boravka lica lišenih slobode u zatvorskim

26 Videti detaljnije: Mrvić-Petrović, N., Kriza zatvora, Direkcija za izdavačku i bibliotečko-informacionu delatnost, Voinoizdavački zavod, Beograd 2007, str. 369.

27 Gulag je represivni sistem logora, osnovan u Sovjetskom Savezu 1919. godine, u kojem je samo u periodu od 1937. do 1938. streljano između 680 do 786.000 ljudi. Tačan broj nije moguće ustanoviti. Videti detaljnije: Валерий Абрамкин, Тюремная разборка и возможная модель российского правосудия (тезисы доклада), доступно на [http://www.prison.org/project/p\\_230501\\_t.htm](http://www.prison.org/project/p_230501_t.htm).

28 Od osnivanja 1949. do zatvaranja 1988. godine Goli otok je, prema nekim podacima, prošlo 16.400 zatvorenika, a postoje i tvrdnje da se taj broj kretao čak do 32.000. Broj ubijenih i umrlih nikada nije tačno utvrđen. Stravičan je primer izolacije i mučenja političkih zatvorenika, poznat i kao „hrvatski Alkatraz“.

29 Primera radi godišnji troškovi držanja jednog zatvorenika u državnom zatvoru u Njujorku su srazmerni jednogodišnjoj školarini na prestižnom Univerzitetu Oksford u Engleskoj; Srbiju svaki zatvorenik dnevno košta najmanje 1.000 dinara, dok su izdaci za maloletnike i do 5.000 dinara (poređenja radi, u Francuskoj maloletni zatvorenik državu košta oko 500 evra); dostupno na: <http://www.politika.rs/rubrike/Tema-nedelje/srbija-iza-resetaka/Zatvori-puni-kao-koshnice.lt.html>.

30 Ulla Bondeson je izradila studiju o zatvorskom sistemu u Švedskoj i pokazala da su zatvorenici već posle dve nedelje boravka u zatvoru trpeli negativne uticaje. Rezultati istraživanja su potvrdili da negativni uticaji traju i deset godina nakon izlaska iz zatvora. Videti: Ulla V. Bondeson (1989), Prisoners in prison Societies, New Brunswick, New Jersey, 277-293.

Videti: <http://www.amazon.com/Prisoners-Prison-Societies-Ulla-Bondeson/dp/1412842352>

31 U pogledu uslova u prostorijama u kojima lica lišena slobode borave, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, u čl. 67. propisuje: „Prostorije u kojima osuđeni žive i rade moraju biti čiste, suve, provetrene, zagrejane i dovoljno osvetljene, kako prirodnim, tako i veštačkim svetlom koje omogućava čitanje i rad bez smetnji za vid. Spavaonica mora biti toliko prostrana da na svakog osuđenog dođe najmanje osam kubnih metara i četiri kvadratna metra prostora. Prostorije moraju imati primerene sanitarne uređaje i sredstva za ličnu higijenu. Svaki osuđeni ima pravo na zaseban ležaj.“



ustanovama, a koji su ustanovljeni relevantnim domaćim i međunarodnim dokumentima, kapaciteti zatvora u Srbiji bili bi dovoljni za smeštaj između 6.000 i 7.000 ljudi.

*Broj lica lišenih slobode u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija  
(u periodu od 2005. do 2009. godine)<sup>32</sup>*

31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009
8.078	7.893	8.970	9.701	10.974

Krajem 2010. godine u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija se nalazilo blizu 12.000 zatvorenika. Prema procenama Ministarstva pravde, u 2012. godini taj broj bi mogao biti veći od 14.000. Kada se analizira porast broja lica lišenih slobode po njihovim kategorijama, može se uočiti da najbrže povećava broj pritvorenih i prekršajno kažnjenih lica.<sup>33</sup> Značajno je da naglasimo da povećanje broja zatvorenika ne prati povećanje broja zaposlenih u službi obezbeđenja, što proizvodi brojne negativne posledice, ne samo po lica lišena slobode, već i po osoblje, jer se često javlja potreba za prekovremenim radom, što dovodi do iscrpljenosti i povećanog stresa. Nerealno je očekivati da obezbeđenje može da kontroliše sukobe u prostorijama u kojima boravi po 40-ak ljudi, u kojima je inače najveća mogućnost fizičkog maltretiranja ili seksualnog zlostavljanja.

Poznatesu i velike pobune u zatvorima u Srbiji. U julu 2006. godine oko 70 pritvorenika u Okružnom zatvoru u Beogradu je korišćenjem konca i federa od hemijskih olovaka zašilo sebi usta, a u novembru iste godine zatvorenici su preuzeli kontrolu nad nekoliko paviljona u Nišu, Zabeli, Sremskoj Mitrovici, Zrenjaninu, Valjevu, Novom Sadu, Somboru, Šapcu, Subotici, Leskovcu. Intervencijom Žandarmerije pobuna je ugušena (povređeno je 55 zatvorenika, a više od 20 je izvršilo samopovređivanje).

Za zdravstvenu zaštitu je nadležno Ministarstvo pravde, odnosno Uprava za izvršenje krivičnih sankcija. Interesovanje za rad zdravstvenih radnika u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija je slabo, imajući u vidu složenost poslova, uslove rada i niže plate, u odnosu na kolege zaposlene u ustanovama u nadležnosti Ministarstva zdravlja<sup>34</sup> Zanimljivo je da austrijski zatvorski sistem znatna sredstva ulaže u razvijanje medicinske, psihološke i socijalne službe. Zaposleni su posebno posvećeni terapijskom radu sa određenim kategorijama osuđenika, a najdužu tradiciju u pomoći osuđeniciima imaju sveštenici. Austrijskim Zakonom o izvršenju kazni predviđeno je pravo osuđenika da učestvuju na bogoslužju i crkvenim događajima.<sup>35</sup>

32 Podaci su preuzeti iz Strategije za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine („Sl. Glasnik RS“, br. 53/2010). Naime, Vlada je 22. jula 2010. usvojila Strategiju, s ciljem da omogući: 1) poboljšanje položaja osuđenika, pritvorenika i drugih lica lišenih slobode i bolje ostvarivanje njihovih prava; 2) humanizaciju sistema izvršenja krivičnih sankcija i potpuniju primenu međunarodnih standarda u toj oblasti; 3) uspostavljanje povratne veze kojom se prati uspešnost primene krivičnog zakonodavstva u segmentu izvršenja krivičnih sankcija radi korigovanja kaznene politike sudova i osnovnih kriminalopolitičkih opredeljenja; 4) delotvorniji rad Uprave za izvršenje krivičnih sankcija, organa uprave u sastavu Ministarstva pravde, nadležnog da sprovodi, organizuje i nadzire izvršenje krivičnih sankcija; 5) smanjenje i preraspodelu izdvajanja sredstava iz budžeta Republike Srbije za izvršavanje krivičnih sankcija i 6) veću bezbednost svih članova društva.

33 Statistički podaci o broju lica lišenih slobode dostupni su u Strategiji za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine.

34 Medicinsko osoblje u Specijalnoj zatvorskoj bolnici u Beogradu radi u veoma teškim uslovima. Postoji konstantan trend rasta broja pacijenata, koji nije praćen rastom broja zaposlenih. S obzirom da je Specijalna zatvorska bolnica pretežno psihijatrijska ustanova, ne treba posebno isticati koliko je težak rad sa pacijentima, a potencijalno i opasan. Pre oko 15-ak godina zatvorenik, zaljubljen u doktoriku-stomatologa, imao je sumanutu ideju da ona tu ljubav mora da mu uzvrat. Kada ga je odbila, ubio je, odnosno izmasakrirao na radnom mestu. Videti detaljnije: Postupanje prema licima lišenim slobode 1 - izveštaj, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2010.

35 Videti detaljnije: Stevanović M., Z., Osnovne karakteristike zatvorskog sistema Austrije, Strani pravni život, br. 1-3/2006, Institut za uporedno pravo, Beograd 2006, str. 329-343.

Sve institucionalne sankcije, zatvor posebno, predstavljaju vrlo skup način bavljenja učinocima krivičnih dela („skup način da se ono što je loše napravi još gorim“), za koji izgleda nijedna država nema dovoljno novca. Pri tom ne treba gubiti iz vida da je kažnjavanje institucionalnom izolacijom dvosmeran proces. Skoro svi zatvorenici ponovo izlaze na slobodu, i s obzirom na uslove izolacije, mnogi od njih tada za društvo predstavljaju veći rizik nego u momentu kada su u zatvor poslati.<sup>36</sup>

## Osvrt na pojedine presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Srbije<sup>37</sup>

Država je odgovorna i za rad svojih sudskih organa. Princip nezavisnosti sudskih organa, kao opšteprihvaćeni princip organizacije državne vlasti, nije prepreka ovakvoj odgovornosti države, budući da je značenje principa nezavisnosti sudskih organa u sistemu podele vlasti unutar države, a ne u nezavisnosti od prava.<sup>38</sup>

Prva presuda kojom je Srbija oglašena odgovornom zbog kršenja ljudskih prava osuđenih lica doneta je zbog povrede pretpostavke nevinosti u sudskom postupku.<sup>39</sup> Naime, protiv Milije Matijaševića iz Vrbasa vođen je krivični postupak u Okružnom sudu u Novom Sadu. Pritvoren je 5. maja 2003. godine, od kada mu je pritvor više puta produžavan. U obrazloženju jednog sudskog rešenja, produženje pritvora je pravdano time što je Matijašević više puta osuđivan, a da ni nakon ranije izdržane kazne zatvora nije promenio svoje ponašanje i „da je nakon toga počinio krivična dela koja su predmet optužbe, a okolnosti po nalaženju ovog veća ukazuju na osnovanu bojazan da bi okrivljeni u slučaju da se nađe na slobodi mogao nastaviti sa vršenjem krivičnih dela...“. Protiv ovog rešenja podnosilac predstavke izjavio je žalbu Vrhovnom sudu Srbije, koja je odbijena bez razmatranja pitanja povrede pretpostavke nevinosti. Vlada je pred Evropskim sudom tvrdila da se radi o „grešci“ i „nepreciznoj formulaciji“, jer se mislilo na osnovanu sumnju da je Matijašević počinio krivična dela za koja je optužen. Takođe je napomenuto da je u maju 2005. godine Okružni sud doneo presudu kojom je Matijašević proglašen krivim i kao podstrekač na ubistvo osuđen na osam godina zatvora, što je potvrdio i Vrhovni sud, te da se država ne može smatrati krivom za povredu pretpostavke nevinosti. Međutim, Evropski sud je zaključio da se mora napraviti osnovna razlika između konstatacije da je neko samo osumnjičen da je počinio krivično delo i jasne sudske izjave, u odsustvu konačne presude da je počinio krivično delo. Sud je takođe podsetio da se pravo na pretpostavku nevinosti odnosi na krivični postupak u celosti, bez obzira na to kako će se okončati. To što je podnosilac predstavke u ovom slučaju na kraju postupka bio osuđen, nikako ne znači da ova osuda može negirati njegovo prethodno pravo na pretpostavku nevinosti. Matijašević je u Strazburu zatražio i naknadu štete, ali je Sud smatrao da u ovom slučaju to nije bilo potrebno i da je konstatacija kršenja prava sasvim dovoljna satisfakcija.

Ljubiša Stojanović, zatvorenik u Kazneno popravnom zavodu u Nišu, prigovarao je Evropskom sudu zbog: 1) pravičnosti postupka koji je vođen pre nego što je osuđen i

36 Soković, S., Alternativne krivične sankcije, relevantni međunarodni pravni standardi i novo krivično zakonodavstvo, u: Pravni sistem Srbije i standardi Evropske unije i Saveta Evrope, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac 2007, str. 115.

37 Broj predstavki podnetih Evropskom sudu za ljudska prava protiv Republike Srbije je u stalnom porastu (trenutno se razmatra oko 5.000). Do sada je Sud doneo 51 presudu, a jedino u tri slučaja presudio je u korist države. Samo u 2009. godini Srbija je bila obavezna da na ime nematerijalne štete isplati 33.000 evra, dok su troškovi postupka koštali budžet 14.000 evra. Videti detaljnije: Carić, S., Stanje u predmetima koje RS ima pred ESLJP-uporedna statistička analiza, Strani pravni život, br. 1/2011, Institut za uporedno pravo, Beograd 2011, str. 99-108.

38 Kreća, M., Međunarodno javno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2010, str. 221.

39 Matijašević protiv Srbije, ECHR, App. No. 23037/04 od 20.9.2006. godine

same presude koju je izrekao Opštinski sud u Paraćinu 16. jula 2002. godine, Opštinski sud u Jagodini 11. avgusta 2003. i Opštinski sud u Jagodini 31. decembra 2003. godine; 2) odluke Opštinskog suda u Jagodini od 7. jula 2004. da spoji dva odvojena postupka koji su vođeni protiv njega u jedinstveni postupak, navodeći da nije kriv za krivična dela za koja je optužen; 3) odbijanja tužene države da mu besplatno obezbedi protetska sredstva što je prouzrokovalo ozbiljne zdravstvene probleme i 4) toga što je zatvorska uprava otvarala njegovu prepisku sa Evropskim sudom, kao i sa raznim domaćim organima. Sud je ustanovio povredu čl. 8 u odnosu na čitanje prepiske, smatrajući da to predstavlja dovoljnu satisfakciju za podnosioca. Zahtev za plaćanje naknade pretrpljene štete i zahtev za naknadu troškova postupka je odbio kao neutemeljene.<sup>40</sup>

Vrlo je delikatan slučaj Dušana Đermanovića<sup>41</sup> koji je pred Evropskim sudom tvrdio da su mu zbog dužine i trajanja pritvora, nepružanja odgovarajuće medicinske nege nakon dijagnostifikovanja hepatitisa C tokom boravka u zatvoru i dužine trajanja postupka prekršena prava garantovana čl. 5. st. 3. (dužina pritvora)<sup>42</sup>, čl. 3. (uslovi u zatvoru) i čl. 6. st.1. (dužina krivičnog postupka)<sup>43</sup> Konvencije. Razmatrajući sve relevantne okolnosti, sud je utvrdio da su nadležne vlasti postupale s dužnom pažnjom i da čl. 3. nije povređen. Međutim, imajući u vidu da je podnosilac predstave u pritvoru proveo dve godine i dva meseca<sup>44</sup> pre pravosnažne krivične presude kojom je osuđen na četiri godine zatvora, Evropski sud je smatrao da je povređen čl. 5., st. 3. Konvencije. Postojanje razumne sumnje da je lice lišeno slobode počinilo krivično delo predstavlja uslov sine qua non zakonitosti produženog pritvora, ali posle protoka određenog vremena taj uslov više nije dovoljan. Đermanoviću je dosuđena odšteta od 1.500 evra.

Nebojša Jovančić,<sup>45</sup> zatvorenik u KPZ u Nišu žalio se na povredu prava na privatnost prepiske ustaljenom praksom zatvorskih vlasti da otvaraju, čitaju i zavode sve pošiljke između pritvorenika i Evropskog suda za ljudska prava, kao i korespondencije s različitim domaćim telima. Sud je odlučio da, s obzirom da se radi o okolnostima koje su identične onima koje je razmatrao u slučaju Stojanović protiv Srbije, nema razloga da odstupi od svog ranijeg obrazloženja, te je zato ponovo zauzeo stav da se privatnost korespondencije zatvorenika mora poštovati, odnosno da suprotnim ponašanjem vlasti povređuju čl. 8. Konvencije, odnosno pravo na privatnost.

## Zaključak

U našem kaznenom zakonodavstvu izraženo je nastojanje da se humanizuje sistem krivičnih sankcija, odnosno omogućiti kažnjavanje supstitutima ili alternativama umesto kratkotrajnim zatvorom. Ako se ne pokloni dovoljna paznja obezbedjenju uslova da predviđjene alternative nadju put u sudskoj praksi, smatramo da će ih veoma brzo

40 Stojanović protiv Srbije, p.br. 34425/04 od 10.8.2004. Videti detaljnije: Carić, S., Osvrt na najnoviju sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Srbiju, Bilten Okružnog suda u Valjevu, br. 4/2009, str.7-18.

41 Đermanović protiv Srbije, predstava br. 48497/06 od 23.2.2010.

42 „Svako ko je uhapšen ili lišen slobode shodno odredbama iz stava 1. ovog člana mora bez odlaganja biti izveden pred sudiju ili drugo službeno lice zakonom određeno da obavlja sudske funkcije i mora imati pravo da mu se sudi u razumnom roku ili da bude pušten na slobodu do suđenja. Puštanje na slobodu može se usloviti jemstvima da će se lice pojaviti na suđenju.“

43 „Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se mora izreći javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s celog ili s dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kada to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u meri koja je, po mišljenju suda, neophodno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.“

44 Pritvor je Đermanoviću redovno produžavan jer se smatralo da postoji opasnost od bekstva, s obzirom da je tokom 2003. godine bio nedostupan nadležnim vlastima i za njim je bila raspisana međunarodna poternica.

45 Jovančić protiv Srbije, ECHR, App. No. 38968/04 (2010).

društvena zajednica posmatrati kao način selektivne primene zakona. U tom slučaju, jasno je da se neće ostvariti humanizacija postojećeg sistema krivičnih sankcija.

Možemo oceniti da su mere predviđene Strategijom za smanjenje preopterećenosti smeštajnih kapaciteta u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija u Republici Srbiji u periodu od 2010. do 2015. godine razumne i dobre. Naravno, dominantan problem prenaseljenosti se neće lako rešiti, ukoliko i druge mere, kao što su opšta prevencija kriminala i narkomanije, ne daju rezultate. S druge strane, imajući u vidu činjenicu da na izvršenje kazne čeka nekoliko hiljada ljudi i da je pooštrena kaznena politika, jasno je da će prenaseljenost i narednih godina predstavljati osnovni problem zatvorskog sistema. Ne treba izgubiti iz vida da je novi Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima predvideo zatvorske kazne za čitav niz prekršaja. Smatramo da problem prenaseljenosti može donekle da se ublaži uspehom u uvođenju alternativnih oblika kažnjavanja, koji je očekivan samo ako građani i sudije veruju krivičnoj politici države.

Ne treba zanemariti činjenicu da je značajan pomak napravljen u poboljšanju propisa u oblasti zaštite ljudskih prava osoba lišenih slobode, odnosno njihovom usklađivanju sa međunarodnim standardima i zahtevima. Izvesni problemi postoje u implementaciji, ali i u iznalaženju potrebnih finansijskih sredstava kojima bi se rešili dugogodišnji problemi zatvoreničke populacije. Zanemarivanje ovog pitanja daje manju prednost perspektivi resocijalizacije kao svrhe kazne, mogućnosti usklađivanja ponašanja osuđenika sa društvenim normama, odnosno njihovom osposobljavanju za život na slobodi.

Evropski sud nesumnjivo postavljanjem pravnih standarda obezbeđuje poštovanje ljudskih prava u evropskim državama. Prilikom određivanja odštete za povredu prava, uzima u obzir ekonomsku moć države i lokalne prilike. Postavlja se pitanje da li će u narednim godinama biti još više ugrožen budžet Republike Srbije, imajući u vidu broj predstavljeni koje srpski državljani podnose Sudu, odnosno dosadašnje presude u sporovima u kojima je Srbija bila tužena država.

Ne želeći da osporavamo neophodnost i delotvornost kazne zatvora u odnosu na učinioce težih krivičnih dela, postavljamo pitanje možemo li njenom učestalom primenom da odbranimo zajednicu i smanjimo broj izvršenih krivičnih dela? Da li je dovoljno pooštriti krivičnu i kaznenu politiku da bi država osigurala i odbranila život i druge društvene vrednosti, odnosno smanjila stopu kriminaliteta?

Država snosi punu odgovornost kada je reč o vrednovanju rada i profesionalnih kvaliteta osoba koje rade sa osudjenicima. Od njih zavisi ne samo stepen zaštite prava zatvorske populacije, već i njihova rehabilitacija. Neodgovarajući odnos države prema ovom problemu ukazuje na nepostojanje dugoročne vizije u borbi protiv kriminaliteta i zaštiti sigurnosti društvene zajednice.

## Literatura

1. Carić, S., Osvrt na najnoviju sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Srbiju, Bilten Okružnog suda u Valjevu, br. 4/2009, str.7-18.
2. Carić, S., Stanje u predmetima koje Republika Srbija ima pred Evropskim sudom za ljudska prava - uporedna statistička analiza, Strani pravni život, br. 1/2011, Institut za uporedno pravo, Beograd 2011, str. 99-108.
3. Ditertr, Ž., Izvodi iz najznačajnijih odluka Evropskog suda za ljudska prava, Službeni glasnik, Beograd 2006

4. Đ. Ignjatović, Stanje kriminaliteta u Srbiji-analiza statističkih podataka, u: Stanje kriminaliteta u Srbiji i pravna sredstva reagovanja, I deo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2007, str. 82-103.
5. Jakšić, A., Evropska Konvencija o ljudskim pravima-komentar, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2006.
6. Kreća, M., Međunarodno javno pravo, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2010.
7. Leonidovič Trunov, I., Tendencije promena pravne politike Rusije, Revija za kriminologiju i krivično pravo, br. 3/2010, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu i Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, Beograd 2010, str.143-151.
8. Ljudska prava u Srbiji 2010, pravo praksa i međunarodni standardi ljudskih prava, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2011.
9. Mrvić-Petrović, N., Kriza zatvora, Direkcija za izdavačku i bibliotečko-informacionu delatnost, Vojnoizdavački zavod, Beograd 2007.
10. Nikolić-Ristanović, V., Čopić, S., Položaj žrtve u Srbiji: klasični krivični postupak i mogućnosti restorativne pravde, u : Potreba alternativnog reagovanja na kriminalitet u Srbiji, Temida, br. 1/2006, str. 67-75.
11. Paunović, M., Krivokapić, B., Krstić, I., Međunarodna ljudska prava, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2010.
12. Postupanje prema licima lišenim slobode 1-izveštaj, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 2010.
13. Soković, S., Alternativne krivične sankcije, relevantni međunarodni pravni standardi i novo krivično zakonodavstvo, u: Pravni sistem Srbije i standardi Evropske unije i Saveta Evrope, Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac 2007, str. 113-131.
14. Stevanović M., Z., Osnovne karakteristike zatvorskog sistema Austrije, Strani pravni život, br. 1-3/2006, Institut za uporedno pravo, Beograd 2006, str. 329-343.
15. Škulić, M., Alternativne krivične sankcije-pojam, mogućnosti i perspektive, u: Pojednostavljene forme postupanja u krivičnim stvarima i alternativne krivične sankcije, Srpsko udruženje za krivičnopravnu teoriju i praksu, Beograd 2009, str.39-76.

## PROTECTION OF HUMAN RIGHTS OF CONVICTED PERSONS AND OTHER PERSONS APPREHENSION WITH SPECIAL REFERENCE TO THE JUDGEMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

**Abstract:** Serbia as a member of the Council of Europe, has an obligation to harmonize its legislation and legal practice with the law of the European Court of Human Rights, which has made a significant contribution to defining and improving standards of treatment of persons deprived of their liberty. Since last year the relationship of this judicial institution changes when it comes to respecting the rights of prisoners, the author pays special attention to judgments rendered in the case of the most common violations of the European Conven-

tion on Human Rights and Fundamental Freedoms (Art. 2, Art. 3 ., Art. 8 and Art. 10.). The problem of overcrowding in prisons has epidemic proportions in Europe and the mean chronic problem of accommodation in cramped and unsanitary conditions, lack of privacy, a drastic reduction in activity outside of cells due to lack of staff and facilities, overburdened health services, increased the tension that can easily escalate into violence. What are the conditions in the Serbian Penal sanctions, whether imprisonment as the most pronounced criminal sanctions to defend and protect the community generally accepted social values? Does the increase in prison population impact on reducing crime rates in Serbia? These are just some of the issues the author deals with the work.

**Keywords:** European Court of Human Rights, prison, deprived of their liberty, petitioner.





# DOPRINOS MISIJE OEBS REFORMI POLICIJSKE OBUKE U REPUBLICI SRBIJI<sup>1</sup>

*mr Nenad Milić*

*Kriminalističko-policijska akademija, Beograd*

*mr Dragan Milidragović*

*Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije, PU Novi Sad*

**Sažetak:** Posle demokratskih promena u Republici Srbiji 2000. godine, kao prioritet Vlade Republike Srbije navedena je reforma policije, a u sklopu reforme prioritet je dat reformi sistema osposobljavanja osnovnog policijskog kadra. Reforme su posebno motivisane željom da se ispune uslovi za ulazak u EU, a usklađivanje policijskog rada sa evropskim standardima predstavlja važan deo tog procesa. Reforme u policiji dobile su velikodušnu podršku i podsticaj međunarodne zajednice. Već od januara 2001. godine, nakon poziva Vlade tadašnje Savezne Republike Jugoslavije, Stalni Savet OEBS-a uspostavio je Misiju u Srbiji 11. januara 2001. godine. Mandat Misije OEBS u Srbiji predviđa da Misija pruža **pomoć i savete u vezi jačanja nezavisnih, odgovornih i efikasnih** demokratskih institucija. U tom kontekstu, Misija OEBS imala je aktivnu ulogu u reformi policije, a jedan od prioriteta u njenom radu bio je reformisanje sistema osnovne policijske obuke. U radu se ukazuje na organizacionu strukturu i zadatke Misije OEBS u Srbiji, sa posebnim osvrtom na rad Odeljenja za sprovođenje zakona, odnosno Odseka za obrazovanje i struno usavršavanje koji je u njenom sastavu, a koji se neposredno bavio reformom policijske obuke. U radu se identifikuju ključne aktivnosti i programi koje je inicirala i sprovela Misija OEBS, metodološki pristup reformi obuke, a sve u cilju kako bi se sagledalo njen doprinos reformi načina na koji se vrši osposobljavanje policijskog kadra u Republici Srbiji.

**Ključne reči:** policija, reforma, OEBS, obuka.

## Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju – nastanak i razvoj

Početni korak u prevladavanju dubokog jaza između Istočne i Zapadne Evrope u doba hladnog rata predstavljala je Konferencija šefova država i vlada, održana u Helsinkiju, na kojoj je 1. avgusta 1975. godine, usvojen Helsinški završni akt o unapređenju saradnje na području zaštite ljudskih prava, privrede, istraživanja, nauke i tehnike<sup>2</sup>. Saradnja država u ovim područjima trebalo je da pruži podstrek približavanju država na evropskom kontinentu. Dakle, Konferencija za evropsku bezbednost i saradnju (KEBS) bila je zamišljena kao forum za regulisanje odnosa između istočnog i zapadnog bloka, a sve u cilju da se doprinese smanjenju napetosti na kontinentu. Značaj Konferencije, po čemu će ostati zabeležena u istoriji, ogleda se u deset principa proklamovanih u Završnom aktu, a pre svega onih koji su se odnosili na nepovredivost teritorijalnih

<sup>1</sup> Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta pod nazivom „Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija“. Projekat finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (br. 179045), a realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu (2011–2014). Rukovodilac projekta je prof. dr Saša Mijalković.

<sup>2</sup> Na tom skupu učestvovala su sve evropske države, ukupno 35, sa izuzetkom Albanije koja je odbila poziv. Bile su takođe zastupljene SAD i Kanada, s obzirom na njihovu tesnu povezanost sa Evropom.

granica, uzdržavanje od upotrebe i pretnje silom, mirno rešavanje sporova i dr.<sup>3</sup> Posle Helsinkija, konferencije su održavane u redovnim intervalima. Odlučujući napredak u razvoju KEBS-a ostvaren je na konferenciji u Parizu 1990. godine, *na kojoj je usvojena „Pariska povelja za novu Evropu“*. Njen značaj je dvojak: prvo, što predstavlja početak institucionalizacije KEBS-a, i drugo što simbolizuje kraj hladnog rata<sup>4</sup>. Usvajanjem ovog akta KEBS je ušao u novu (drugu) fazu svog razvoja. Institucionalni mehanizam je upotpunjen jula 1992. godine na konferenciji u Helsinkiju. Na sastanku Ministarskog saveta u Rimu 1993. godine, usvojena je odluka da se institucijama OEBS prizna pravna sposobnost, u skladu sa unutrašnjim propisima zemalja članica, a privilegije i imuniteti stalnim misijama, predstavnicima država, službenicima Organizacije kao i članovima *ad hoc* misija. Ova odluka je dokaz o prerastanju KEBS-a u organizaciju<sup>5</sup>, da bi se 1994. godine na samitu u Budimpešti, formalno promenio i sam naziv - reč Konferencija zamenjena je rečju Organizacija. Sastanak na vrhu OEBS-a u Istanbulu koji je održan 18. i 19. novembra 1999, ušao je u istoriju Evrope, zbog usvajanja dva važna dokumenta: Povelje o evropskoj bezbednosti i Pakta o kontrolisanju konvencionalnog naoružanja. Istanbulskim samitom obeležena je treća faza u razvoju OEBS-a, u kojoj se OEBS kvalifikuje kao organ ili instrument za rešavanje unutrašnjih sukoba.

Danas OEBS ima 56 članica, a osim njih postoji još i 12 „partnerskih država“ (Egipat, Izrael, Južna Koreja, Tunis i dr.). Sedište organizacije je u Beču. Većina personala, koji broji oko 3.500 ljudi, je angažovana na terenu, a samo 10% u sedištu organizacije. Godišnji budžet OEBS iznosi oko 150 miliona evra. OEBS predstavlja jednu od najznačajnijih regionalnih organizacija za bezbednost čija primarna funkcija ostaje rano upozoravanje, prevencija sukoba, upravljanje krizama i post-konfliktno uređenje država. OEBS ima 19 misija ili operacija u području jugoistočne i istočne Evrope, Kavkaza i Centralne Azije, gde sprovodi širok spektar aktivnosti iz okvira svog mandata. Jedna od tih misija jeste i ona koja je već deset godina prisutna u Republici Srbiji.

## Misija OEBS u Republici Srbiji

Nakon poziva Vlade tadašnje Savezne Republike Jugoslavije, Stalni Savet OEBS-a uspostavio je svoju misiju 11. januara 2001. godine. Odlukom Stalnog saveta<sup>6</sup>, Misija OEBS u Saveznoj Republici Jugoslaviji je 13. februara 2003. godine promenila svoj naziv u Misija OEBS u Srbiji i Crnoj Gori. Raspadom državne zajednice Srbije i Crne Gore 2006. godine, Misija još jednom menja svoj naziv u Misiju OEBS u Republici Srbiji (u daljem tekstu Misija OEBS), pri čemu, ona sve vreme ne prestaje da sprovodi svoje aktivnosti u skladu sa mandatom usvojenim 2001. godine. Mandat Misije OEBS predviđa da ona pruža pomoć i savete u vezi jačanja nezavisnih, odgovornih i efikasnih demokratskih institucija, naročito u oblasti vladavine prava, ljudskih prava, medija, kao i sprovođenja zakona<sup>7</sup>.

3 Principi sadržani u Završnom aktu iz Helsinkija su: 1) princip suverene jednakosti, 2) uzdržavanje od upotrebe i pretnje silom, 3) nepovredivost granica, 4) poštovanje teritorijalnog integriteta država, 5) mirno rešavanje sporova, 6) zabrana mešanja u unutrašnje poslove država, 7) poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući slobodu misli, savesti, veroispovesti i ubeđenja, 8) ravnopravnost i pravo naroda na samoopredeljenje, 9) saradnja među državama i 10) saveshno ispunjavanje obaveza.

4 Avramov, S., Kreća, M.: Međunarodno javno pravo, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 281.

5 Ibidem, crp. 281-282.

6 Stalni savet jeste telo za redovne političke konsultacije i donošenje odluka o svim pitanjima od značaja za OEBS. Odgovorno je za svakodnevne aktivnosti OEBS-a

7 U okviru svog mandata, Misija OEBS-a u Srbiji pruža savete o sprovođenju zakona i prati razvoj i pravilno funkcionisanje demokratskih institucija i procesa. Misija pomaže organima za sprovođenje zakona, kao i sudstvu, u vršenju profesionalnih obuka i restrukturisanja. Aktivnosti Misije usredsređene su na četiri programske oblasti oko kojih je postignut dogovor sa Vladom Republike Srbije: (1) Demokratizacija – cilj Misije je da pomogne Srbiji u izgradnji

Na čelu Misije nalazi se šef Misije, koji utvrđuje politiku i uspostavlja opšte smernice za njen rad<sup>8</sup>. Šef Misije ima svoj Biro, a za svoj rad mu odgovaraju rukovodioci pet odeljenja (Odeljenje za vladavinu prava i ljudska prava, Odeljenje za demokratizaciju, Odeljenje za sprovođenje zakona, Odeljenje za saradnju sa medijima, Odeljenje za ekonomiju i zaštitu životne sredine) i Službe za administrativno-fnansijske poslove. Aktivnosti koje se odnose na reformu policije u Republici Srbiji sprovode se u Odeljenju za sprovođenje zakona, dok su aktivnosti u sferi policijske obuke u nadležnosti Odseka za obrazovanje i razvoj, unutar tog odeljenja<sup>9</sup>.

Misija zapošljava 40 profesionalnih službenika iz 20 zemalja, i oko 140 službenika iz naše zemlje. Misija raspolaže osnovnim godišnjim budžetom od oko 7 miliona evra, ali pored svog budžeta raspolaže van-budžetskim sredstvima koje obezbeđuju zemlje učesnice OEBS-a. Pored sedišta koje se nalazi u Beogradu, Misija, u svom sastavu ima Viši centar za obuku policije u Zemunu, kao i ispostavu za obuku policije u Centru za osnovnu policijsku obuku (COPO) u Sremskoj Kamenici. U sastavu Misije bila je i kancelarija Odeljenja za sprovođenje zakona u Bujanovcu koja je 2009. godine zatvorena. Takođe, Misija OEBS je prisutna i u Novom Pazaru gde postoji ispostava Biroa šefa Misije, koja je na usluzi svim organizacionim jedinicama (odeljenjima) Misije.

## Misija OEBS u Republici Srbiji i reforma policijske obuke

Istambulska povelja o bezbednosti u Evropi, potpisana u novembru 1999, sadrži i odredbu koja obavezuje zemlje učesnice da povećaju ulogu OEBS u aktivnostima koje se odnose na (civilnu) policiju. Kako je održiva reforma policijske službe od suštinske važnosti za tranziciju Srbije ka demokratiji, Misija OEBS je postala značajan partner Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP) u realizaciji procesa reforme i stvaranju moderne, reprezentativne i odgovorne policijske službe. Uloga Misije OEBS u procesu reforme policije definisana je *Memorandumom o razumevanju između MUP Republike Srbije i Misije OEBS u Republici Srbiji* koji su 2004. godine potpisali tadašnji ministar unutrašnjih poslova Dragan Jočić i šef Misije OEBS ambasador Mauricio Masari, a kojim je određeno osam prioriternih oblasti u kojima će Misija pomagati reformu MUP<sup>10</sup>. Pet godina kasnije, ministar Ivica Dačić i ambasador Misije OEBS Hans Ola Urstad potpisali su novi Memorandum o razumevanju, kojim je zapravo revidiran raniji sporazum o nastavku partnerstva i prioritetima reforme policije. Novim Memorandumom određeno je sedam prioriternih oblasti saradnje: odgovornost rada policije: borba pro-

---

održive demokratije ukorenjene u funkcionalnim institucijama, i na osnovu vladavine prava, ljudskih prava i prava manjina; (2) Sprovođenje zakona – cilj je pružanje pomoći, podrške i saveta srpskim vlastima u vezi reformi policijske službe kako bi se obezbedilo efikasno sprovođenje zakona i demokratske policije; (3) Vladavina zakona i ljudska prava – cilj je sistematsko sprovođenje reforme pravnog procesa, uz pridržavanje vladavine prava i unapređenje poštovanja ljudskih prava; (4) Mediji – cilj je podrška razvoju profesionalnih medija da precizno i nepristrasno izveštavaju o vestima od javnog značaja za sve građane Srbije. Opširnije o tome: <http://www.osce.org/sr/serbia/26532> (dostupno u aprilu 2011. godine)

<sup>8</sup> Sadašnji šef Misije OEBS u Srbiji je ambasador Dimitrios Kipreos, koji dolazi iz Grčke. Njegovi prethodnici su bili: Stefano Sanino (2001-2002), Mauricio Masari (2003-2006) i Hans Ola Urstad (2006-2009).

<sup>9</sup> Za poslednjih deset godina rada OEBS-a, u Odeljenju reformu policije je u proseku bilo stalno angažovano 50 zaposlenih.

<sup>10</sup> Reč je o sledećim oblastima: (1) odgovornost rada policije (pružanje pomoći u osposobljavanju i daljem razvijanju odgovorne i transparentne unutrašnje kontrole i mehanizama spoljnog nadzora), (2) borba protiv organizovanog kriminala (pružanje pomoći u razvijanju nacionalne strategije za borbu protiv organizovanog kriminala, unapređivanju kapaciteta MUP za borbu protiv najtežih krivičnih dela i organizovanog kriminala, izgradnja operativnih kapaciteta kriminalističko-obaveštajne službe i razvoj programa zaštite svedoka), (3) granična policija (pružanje pomoći u punom ostvarivanju procesa preuzimanja državne granice, kao i u razvoju savremenog i integrisanog sistema upravljanja granicom u skladu sa evropskim standardima), (4) rad policije u lokalnoj zajednici, (5) razvoj policijskog obrazovanja, (6) obrada lica mesta – kriminalistička tehnika (forenzika), (7) pružanje pomoći u podizanju kapaciteta MUP za sprovođenje istraga koje se odnose na rante zločine), (8) strateško planiranje i razvoj.

tiv organizovanog kriminala, rad policije u zajednici, obuka policije, strateško planiranje i unapređenje rada granične policije, ali i jedna nova oblast reforme - odnosi sa javnošću i komunikacija. Nesumnjivo, jedan od prioriteta u angažovanju raspoloživih resursa (kako ljudskih, tako i materijalnih) Misije OEBS u reformi policije Srbije, bila je reforma sistema policijske obuke.

Aktivnosti Misije OEBS u reformi policije započele su analizom zatečenog stanja u policiji nakon oktobarskih promena 2000. godine. Nepunih mesec dana od ustanovljavanja Misije OEBS u Republici Srbiji, imenovan je konsultant za pitanja policije za ciljem da izvrši sveobuhvatnu analizu rada policije u tadašnjoj Saveznoj Republici Jugoslaviji i preporučiti potrebne promene. Kao rezultat toga nastao je Monkov izveštaj<sup>11</sup>. Da bismo mogli da efikasno rešimo neki problem, moramo prvo da ga prepoznamo i opišemo. U tom kontekstu treba sagledati značaj Monkove analize, jer analitičko sagledavanje sopstvenih slabosti i neodstataka u hijerarhijskim sitemu kakav je policija, često zna da bude veoma težak zadatak. Ono što karakteriše takve (samo)analize jeste čest nedostatak objektivnosti i težnja ka sakrivanju uočenih problema. Monkov izveštaj sadrži 109 preporuka i u njemu je, između ostalog prepoznata neohodnost reformisanja tadašnjeg sistema obučavanja policijskog kadra<sup>12</sup>.

Po objavljivanju Monkovog izveštaja i određenih unutrašnjih inicijativa pokrenutih u MUP, policija Srbije započela je reformu i odredila šest prioriternih oblasti reforme – jedna od njih je i reforma sistema obuke i obrazovanja u policiji<sup>13</sup>. Značaj reforme policijske obuke i obrazovanja potvrđen je i u strateškom reformskom dokumentu pod nazivom „Vizija, vrednosti, misija i ključne oblasti rada Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije“. Takođe, odmah po otpočinjanju reforme policijskog školstva ustanovljeno je i radno mesto pomoćnika ministra unutrašnjih poslova za policijsko obrazovanje, da bi kasnije u okviru MUP-a bila formirana Uprava za stručno obrazovanje, osposobljavanje, usavršavanje i nauku sa prioriternim zadatkom da radi na reformi policijske obuke i obrazovanja.

Tri godine kasnije nakon objavljivanja Monkovog izveštaja, u organizaciji Misije OEBS nastaje još jedan izveštaj čiji je autor Mark Dauns (Mark Downes). Cilj ovog dokumenta je da oceni napredak učinjen tokom dve godine od objavljivanja Monkove studije o policiji u SRJ. Ovaj izveštaj je predstavljao vid kontrole kojim se želeo sagledati napredak reforme. U izveštaju se još jednom skreće pažnja na oblasti na koje bi MUP trebalo da se usredsredi kako bi uspostavio policijsku službu koja će biti potpuno savremena, reprezentativna i demokratska. Neophodnost reforme policijske obuke i obrazovanja eksplicitno se navodi i u ovom izveštaju<sup>14</sup>. Govoreći o značaju reforme načina izgradnje policijskog kadra Mark Dauns navodi: „Smatram da policijsko obrazovanje ima presudnu ulogu u određivanju policijske kulture u narednom periodu. Uvođenje novopriljubljenih policajaca tokom osnovne obuke u načela policijskog posla i nastavne sadržaje definisane u skladu sa standardima ljudskih prava i prihvaćenim smernicama za upotrebu sile, može da učvrsti i dovede u neraskidivu vezu njihove stavove i ponaša-

11 Monk, R.: Studija o radu policije u SRJ, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u SRJ, oktobar 2001.

12 Na primer, Ričard Monk u svom izveštaju navodi da policijski službenici treba da znaju „kako da upotrebe tehnike rešavanja problema i kako da ostvari partnestvo na lokalnom nivou sa pojedincima, grupama i organizacijama u cilju sprečavanja kriminala i povećanja poverenja građanstva u policiju. Da bi se ispunili ovi zahtevi biće potrebne velike promene u obuci policije“. Monk, R., op.cit., str. 7. Takođe videti i deo izveštaja na str. 42-48.

13 Osim reformisanja sistema policijske obuke i obrazovanja, reformra policije bila je usmeena i na sledeće oblasti: borba protiv organizovanog kriminala, odgovornost policije, rad policije u lokalnoj zajednici i granična policija.

14 Autor navodi devet preporuka za reformisanje sistema policijske obuke i obrazovanja. Opširnije o tome videti u: Downes, M: Reforma policije u Srbiji - ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe, Odeljenje za sprovođenje zakona, Misija OEBS u SCG, januar 2004., str. 33-38.

nje. Pomoć policijskom obrazovanju treba da bude usmerena na obezbeđivanje održivog razvoja prenošenjem modernih metoda obuke i nastavnih sadržaja<sup>15</sup>“.

Praktično angažovanje Misije OEBS u sferi policijske obuke započelo je 2001. godine kada je stvoren multietnički policijski element (MEP)<sup>16</sup> u tri opštine na jugu Srbije (Bujanovac, Preševo i Medveđa) koji je integrisan u sastav policije Republike Srbije. Naime, jedan od ključnih elemenata izgradnje poverenja na jugu Srbije bio je stvaranje lokalne policije koja će u značajnoj meri odražavati etničku sliku zajednice u kojoj egzistira. Integracija pripadnika albanske zajednice (pre svega bivših policajca) u policiju R.Srbije bila je jedino moguća pod okriljem Misije OEBS. To je značilo da su nosioci obuke morali biti instruktori OEBS, pri čemu je sama obuka morala biti organizovana „što bliže jugu Srbije“, pa je kao mesto izvođenja obuke određen centar za obuku MUP „Mitrovo polje“. Cilj obuke je bio da pripadnici albanske nacionalne zajednice, zajedno sa svojim kolegama Srbima, steknu neophodna znanja i veštine neophodne za vršenje osnovnih policijskih dužnosti. Obuka je trajala 12 nedelja (za razliku od tadašnjeg kursa za policajce koji je trajao šest meseci) i vršena je po nastavnom planu i programu koji je osmišljen od strane instruktora OEBS<sup>17</sup>.

Kako su instruktori OEBS dolazili iz različitih država, oni su u nastavne planove i programe inkorporirali neke od sadržaja svojih sistemima policijske obuke. Posle decenije izolacije iz međunarodnih policijskih tokova, kontakti naših policijskih instruktora (koji su u to vreme bili uključeni u proces obuke) sa međunarodnim instruktorima, bili su dobra prilika da se stekne uvid i razmene iskustva u pogledu policijske obuke i uopšte funkcionisanja policijskih organizacija. Takođe, to je bila i prilika da naši instruktori ostvare uvid u priručnike i druge materijale koji se koriste u obuci različitih policijskih organizacija, a neki od ovih sadržaja postaće osnova za inoviranje naših programa obuke koja će uslediti nekoliko godina kasnije.

Sadržaji koji su prezentovani tokom obuke MEP, po svojoj strukturi i obimu, nisu obuhvatali sve one tematske jedinice koje su izučavali polaznici tadašnje „redovne“ osnovne policijske obuke u Republici Srbiji. Takođe, pokazalo se i da neke od taktičkih procedura (npr. zaustavljanje i kontrola vozila i putnika) koje su preuzete iz drugih policijskih sistema (pre svega, američkog), iako imaju opravdanja u zemljama svog porekla, nisu bile primenjive u, tenzijom ispunjenom, regionu juga Srbije. Ako se imaju u vidu uslovi i kratak vremenski rok u kojem je pripremana obuka MEP, limitirani period trajanja obuke, kao i činjenica da tokom obuke nije bilo adekvatne selekcije, osnovano su se mogli očekivati problemi u radu pripadnika MEP. Nažalost to se i dogodilo.

Efikasno i na zakonu zasnovano obavljanje policijskih poslova zahtevalo je posredovanje odgovarajućih policijskih znanja i veština, koje pripadnici MEP nisu imali u potrebnoj meri. S tim u vezi formirana je radna grupa od strane MUP-a Republike Srbije i Misije OEBS-a, koja je sprovela istraživanje obrazovne potrebe pripadnika policije u PS Medveđa, Bujanovac i Preševo. Na osnovu rezultata sprovedenog istraživanja, radna grupa je, između ostalog, preporučila sprovođenje dodatne obuke i predložila adekvatan nastavni plan i program. Neočekivana odlaganja u realizaciji dodatne obuke uticala su da lokalna samouprava i Koordinaciono telo za jug Srbije zahtevaju su od OEBS-a da u što kraćem roku započne sa obučavanjem pripadnika MEP. S tim u vezi, paralelno sa pripremanjem programa dodatne obuke, krajem 2004. godine, U organizaciji Misije OEBS dolazi do realizacije dvonedeljnih kursa „Principi modernog Menadžmenta“ i

15 Ibidem, str. 7.

16 Multietnički policijski element se u praksi često označavao neadekvatnim terminom „multietnička policija“.

17 Obuka je započeta 6. avgusta 2001. godine i nakon nekoliko sprovedenih ciklusa okončana je 27. juna 2002. godine. Kroz proces obuke ukupno je prošlo 375 polaznika sa juga Srbije. Nakon 12 nedelja obuke koja je realizovana u Mitrovom polju, usledilo je 15 nedelja praktične obuke u opštinama Bujanovac, Preševo i Medveđa, kao i šest meseci pripravnčkog staža.



„Rad policije orijentisan ka zajednici i rešavanje problema-menadžment program“, kao i jednonedeljnog kursa „Trgovina ljudima - policijski aspekt“. Na kraju, postupajući po preporukama radne grupe, u periodu od aprila 2005. do avgusta 2006. godine konačno je i realizovan program dodatne obuke<sup>18</sup>.

Paralelno sa aktivnostima koje se odnose na obuku policajaca sa juga Srbije, Misija OEBS se akativno angažuje i na obučavanju pripadnika MUP izvan regiona juga Srbije. Tako je tokom 2002. godine u više navrata organizovan jednonedeljni kurs „Savremeni principi rada policije“ kroz koji je prošlo oko 4.500 policijskih službenika, a obuhvatao je teme „policija i zajednica“, „upotreba sredstava prinude“, „taktike samoodbrane“ i dr. Tokom 2003. godine organizovan je kurs koji je pohađalo 30 visokih rukovodilaca policije tokom kojeg su obrađivani sadržaji koji se odnose na komunikaciju, motivaciju, formiranje tima, donošenje odluka, efikasno raspolaganje vremenom i dr. Takođe, 2007. godine u tri navrata održavan je kurs za operativne (niže) rukovodioce MUP tokom kojih su obrađivani sadržaji koji su za cilj imali da unaprede znanja polaznika iz oblasti menadžmenta. Ovaj kurs je predstavljao početni korak ka implementaciji sveobuhvatnog sistema obučavanja rukovodilaca svih nivoa rukovođenja u MUP. Reč je o procesu koji do danas nije okončan.

## Misija OEBS i izgradnja kapaciteta za novi sistem policijske obuke

Jedan od najznačajnijih doprinosa Misije OEBS reformi policijske obuke u Republici Srbiji jeste ustanovljavanje metodološkog pristupa planiranja, organizovanja, realizovanja i ocene njenog kvaliteta (efekata), nečega što u našoj praksi do tada nije bilo poznato, ili se nije primenjivalo u dovoljnoj meri. Zbog toga nije bila retkost da problemi u praktičnom radu nisu imali adekvatne implikacije na nastavne planove i programe obuke, da se obuka izvodila u neadekvatnim uslovima, gde su polaznici imali 9 ili 12 časova dnevno, gde su nastavne grupe brojale preko 30 polaznika, predavači birani isključivo po svojoj stručnosti i poznavanju predmeta koji predaju, ne vodeći računa o tome da li poseduju dovoljno (andragoških) znanja i veština da to svoje znanje i prenesu itd. S tim u vezi, Misija OEBS je 2003. godine ustanovila šestonedeljni „Kurs za obuku trenera“ koji je za cilj imao da pruži polaznicima neophodna znanja o metodima učenja odraslih i primeni savremenih nastavnih metoda i sredstava. Po okončanom kursu, polaznici su bili osposobljeni da na mikronivou planiraju i pripremaju nastavu, pripreme nastavno okruženje, izvedu nastavu i izvrše njenu evaluaciju. Usvojenost i primena znanja polaznika proveravana je na način što je instruktor OEBS, po okončanju kursa, dolazio u radno okruženje polaznika i ocenjavao njegovu osposobljenost da samostalno pripremi i izvede nastavu (praktična faza obuke). Osim Kurasa za trenere, Misija OEBS 2004. godine započinje realizaciju tronedelnog „Kurasa za izradu nastavnih planova i programa“ koji je bio je namenjen polaznicima koji su sa uspehom završili raniji „Kurs za trenere“ i predstavljao je dobru priliku da se usvoje nova znanja i veštine neophodne za vršenje kvalitetne analize potreba za stručnim

18 Nakon realizacije dodatne obuke, bilo je neophodno ustanoviti da li je ona dala očekivane rezultate. Shodno tome, radna grupa MUP-OEBS u kojoj je učestvovalo i jedan od autora ovoga rada, izvršila je evaluaciju dodatne obuke, kako bi se utvrdilo u kojoj meri su znanja i veštine usvojeni tokom dodatne obuke uticali na kvalitet rada policijskih službenika. Na osnovu izvršene evaluacije utvrđeno je postojanje obrazovne potrebe iz tematskih oblasti: Komunikacija i ljudska prava, Pravni propisi iz oblasti unutrašnjih poslova, Ovlašćenja i pravila službe, Policija u lokalnoj zajednici, Taktika postupanja prilikom primene policijskih ovlašćenja. Takođe, zaključeno je da se te tematske oblasti realizuju kroz Program stručnog usavršavanja policijskih službenika Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije i problemski orijentisanu nastavu. Opširnije o tome videti u: Jevrosimov, A.: Primena naučnih metoda u planiranju i realizaciji dodatne obuke policije na jugu Srbije, Bezbednost, MUP R.Srbije, 1-2/2009, str. 313-328.

osposobljavanjem i usvršavanjem, kao i izradu i strukturiranje nastavnih planova i programa. Drugim rečima, cilj kursa je bio da polaznika osposobi da samostalno sagledaju obrazovne potrebe organizacione jedinice u kojoj rade i da osmisle kurseve koji će odgovarati potrebama organizacije. Kako ne možemo samo reći, na primer, da smo kreirali odlične nastavne planove i programe, da je obuka sprovedena u skladu sa savremenim principima učenja i sl., a da se uopšte ne osvrnemo na to šta smo i koliko time postigli, odnosno da li se promena prepoznaje u praksi, onda i evaluacija obuke stručnog osposobljavanja i usavršavanja u MUP mora imati značajno mesto u našoj praksi. S timu vezi, 2004. godine u organizaciji Misije OEBS započinje i realizacija „Kursa za evaluaciju obuke“ koji je za cilj imao da svršene polaznike prethodna dva kursa osposobi da izvrši kvalitetnu evaluaciju načina sprovođenja obuke, efekte koje je ona proizvela u praksi, kao i evaluaciju samih učesnika (polaznika) obuke. Prethodno navedeni kursevi, predstavljali su jedan zaokruženi sistem koji je omogućio sticanje znanja i veština planiranje, neophodnih za organizovanje i realizovanje različitih oblika osposobljavanja i usavršavanja u MUP. Realizacija prethodno navedenih kurseva vršila se u sklopu Programa za osposobljavanje trenera koji je obuhvatao Kurs za trenere, Kurs za evaluaciju nastave i Kurs za izradu nastavnog plana i programa. Tokom 2008. i 2009. godine izvršena je modifikacija Programa za osposobljavanje trenera<sup>19</sup>, a značaj ovih kurseva potvrđuje činjenica da je njihova implementacija u potpunosti preuzeta od Misije OEBS i da se oni danas po utvrđenoj dinamici realizuju u okviru MUP.

### **Misija OEBS i stvaranje centra za osnovnu policijsku obuku (COPO)**

Dugi niz godina osposobljavanje osnovnog policijskog kadra za policijski poziv vršeno je u Srednjoj školi unutrašnjih poslova u Sremskoj Kamenici (u daljem tekstu Škola), a u skladu sa obrazovnim sistemom Ministarstva prosvete za srednje škole. Osim u Školi, osposobljavanje kadrova za policijski posao vršilo se i na kursovima. Dok se u prvom slučaju radilo o četvorogodišnjoj edukaciji, u drugom slučaju radilo se o šestomesečnoj obuci, pri čemu su svršeni polaznici i jednog i drugog vida osposobljavanja zasnivali radni odnos na istom radnom mestu (policajca), u istom statusu i bez razlika u mogućnostima napredovanja. Neracionalnost ovakvog sistema osposobljavanja osnovnog policijskog kadra uviđa se nakon 2000. godine, kada se i pojavljuju prve ideje o stvaranju ustanove u kojoj bi se, uvažavajući najsavremenije standarde, osposobljavali kadrovi za policijski posao. Ideje i razmišljanja iz ovog perioda profilisaće budući proces transformacije Škole u Centar za osnovnu policijsku obuku (u daljem tekstu COPO) koji će kulminirati 2006. godine, kada su, donošenjem Strategije razvoja sistema obuke i obrazovanja za potrebe policije, u MUP pokrenuti intenzivni procesi reformi policijske obuke i obrazovanja. U skladu sa preporukama OEBS i uvažavajući dobru praksu nekih evropskih zemalja, MUP je odlučio da obustavi prijem kandidata u Školu od školske 2006/07. godine čime je zvanično započeo proces transformacije koji je podrazumevao reformu u četiri ključne oblasti: organizacija, ljudski resursi, nastavni plan i program i infrastruktura. Uloga Misije OEBS u reformi

<sup>19</sup> Rešenjem ministra 01 broj 11371/08-2 od 26.12.2008. godine formirana je Radna grupa za reviziju nastavnih planova i programa kurseva koji se izvode po Programu za stručno osposobljavanje trenera. Cilj revidiranja i izrade nastavnih planova i programa navedenih kurseva jeste, da se kroz kompletiranje nedostajućih sadržaja, definisanje standarda i jedinstvene terminologije, obezbedi viši programski kvalitet od postojećeg, kao i da se steknu pravni i faktički uslovi za njihovo potpuno preuzimanje od strane Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srbije, s obzirom da se oni još uvek tretiraju kao kursevi Misije OEBS-a, uprkos činjenici da ih realizuju pripadnici ministarstva. Opširnije o tome videti na <http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/zadaci-4.html> (dostupno u aprilu 2011. godine)

Škole bila je savetodavna po pitanjima izrade (promene) normativnih akata koji su trebali da regulišu rad COPO, dok se u sferi organizovanja obuke za radnike COPO, prikupljanja donacija<sup>20</sup>, izrade nastavnog plana i programa<sup>21</sup> i programa praktične obuke/mentorskog rada OEBS angažovao neposredno, angažujući u punoj meri svoje raspoložive resurse. O tome kakav je bio doprinos Misije OEBS u Srbiji stvaranju COPO, možda najbolje govore reči rukovodilaca i radnika SŠUP/COPO: „Pridruživanjem Misije OEBS-a reformama u Srbiji imali smo mogućnost razmene iskustava i podršku u bitnim segmentima reforme osnovne policijske obuke“<sup>22</sup>.

Jedan od osnovnih zahteva koji je trebao da bude ostvaren u procesu osposobljavanja kadrova za policijski posao jeste da ono što se uči bude povezano sa praksom. S tim u vezi, nastava u COPO se pretežno realizuje kroz praktične vežbe na kojima polaznici uvežbavaju rešavanje profesionalnih situacija na zakonit i profesionalan način, povezivanjem pravnih, komunikoloških i taktičkih tema<sup>23</sup>. U tom kontekstu značajno mesto imaju taktička kuća i filmska streljana, čije uvođenje u proces obuke je u značajnoj meri (stručno i finansijski) podržala i Misija OEBS. Naime, COPO je u junu 2009. godine uputio zahtev predstavnicima Kancelarije OEBS-a u Sremskoj Kamenici za pružanje asistencije u sačinjavanju scenarija i integraciji tih scenarija u Nastavni plan i program u segmentu Primene policijskih ovlašćenja, konkretno upotrebe vatrenog oružja, koja se realizuje u trećoj, finalnoj fazi obuke u COPO-u. Nakon inicijalnog zahteva upućenog Kancelariji OEBS-a u Sremskoj Kamenici u junu 2009. godine, sastavljen je projektni plan u pet faza<sup>24</sup> koji je usvojen od strane OEBS-a i MUP-a u avgustu 2009. godine. Konkretno, aktivnosti OEBS su obuhvatale: obuku trenera COPO-a iz rukovanja sistemom filmske streljanje (softverskog programa za grananje scenarija)<sup>25</sup>, iniciranje sastanaka u dva navrata, na temu standardizacije policijskog postupanja i razmatranja napravljenih video-snimaka, organizacija posete kolega iz Policijske škole u Segedinu (razmena iskustava u oblasti rukovanja vatrenim oružjem uopšte, kao i specifičnih pitanja vezanih za projekat), nabavka potrebne zaštitne opreme za simulaciju obuku (iz Međunarodnog centra za obuku u Budimpešti, kao i 15 kompleta marke “Simunition”), nabavka mini DVD-a za snimanje scenarija, pružanje stručnih saveta od strane OEBS-ovog savetnika za policijsku obuku tokom celog odvijanja projekta.

20 Misija OEBS je 16. jun 2006. godine organizovala donatorsku konferenciju sa ciljem prikupljanja novčanih sredstava za razvoj infrastrukture COPO. Vlada Republike Srbije je izdvajanjem sredstava Nacionalnog investicionog plana u visini od 1,6 miliona evra pomogla rekonstrukciju i opremanje internata za smeštaj učenika i prostora za praktičnu obuku (taktička kuća). Od drugih država opremanje COPO u najvećoj meri pomogla je Norveška donacijom od 750.000 evra.

21 Sačinjavanju Nastavnog plana i programa osnovne policijske obuke prethodila je analiza posla policajca, izrada funkcionalne mapa zanimanja (sačinjena lista dužnosti i zadataka policajca), definisanje ciljevi i ishodi obuke, sagledavanje resursa kojima se raspolaže. Paralelno su doneseni Nastavni plan i program za mentore koordinatora i policajce mentore i novi Program regrutacije i selekcije kandidata. Puškar, B., Umićević, M., Mijailović M.: Reforma osnovne policijske obuke, Bezbednost, MUP R. Srbije, 3/2010, str. 354.

22 Ibidem, str. 353.

23 Detaljnije o organizaciji nastave u COPO videti u Puškar, B., Umićević, M., Mijailović M.: str. 354-358.

24 Pet definisanih faza projekta bile su: izrada planova časova i scenarija za primenu u filmskoj streljani u oblasti „upotreba vatrenog oružja“; izrada planova časova i scenarija za praktične simulacione vežbe u taktičkoj kući uz upotrebu FX simmunition opreme; davanje smernica i praćenje tokom izvođenja nastave; revizija izrađenih planova časova i scenarija; konsolidacija sastavljenog i revidiranog nastavnog materijala u nastavni plan i program.

25 Treneri COPO su, između ostalog, tokom obuke osposobljeni da isplaniraju i sastave situaciju, postavljaju glavni scenario i da snime scenario sa raznim grananjima (gde se dobija opcija da jedan scenario ima više završetaka, zavisno od reakcije polaznika) i kako da unesu napravljene snimke u kompjuterski sistem (konvertuju video-snimke iz jednog formata u drugi).

## Misija OEBS i reforma obuke policajaca pripravnika

Bez obzira na to koliko je kvalitetna obuka koju je policajac prošao pre ulaska u službu, od njega se ne može očekivati da samim stupanjem u službu poslove obavlja na način kako to čine iskusni policajci. Njima je potreban izvestan period „adaptacije“ tokom kojeg će se oni polako uvoditi u praksu i osposobljavati za samostalan rad, dok s druge strane i policijskoj organizaciji takođe treba izvesno vreme kako bi se procenilo da li policajac pripravnik poseduje dovoljan kvalitet i kvantitet znanja i veština neophodnih za efikasno obavljanje policijskih poslova, ali i eventualno otkrili propusti učinjeni tokom selekcije i sl<sup>26</sup>. Zbog toga, paralelno sa osavremenjivanjem programa osnovne policijske obuke, preduzimani su i napori na osavremenjivanju programa stručne (pripravničke) obuke.

U reformisanju dotadašnjeg načina obuke policajaca pripravnika Misija OEBS je imala aktivno učešće, dajući značajan doprinos kreiranju samog programa obuke policajaca pripravnika. S tim u vezi, angažovan je međunarodni ekspert sa zadatkom da profiliše novi program obuke policajaca pripravnika. Kao rezultat njegovog rada nastao je predlog programa obuke policajaca pripravnika koji se zasnivao na tzv. Reno modelu obuke policajaca pripravnika, koji vodi poreklo iz SAD<sup>27</sup>. Reč je o modelu obuke pripravnika „nove generacije“ koji, za razliku od klasičnih modela (kakvi su uobičajeni u značajnom broju policijskih organizacija), gde se polaznik nalazi u pasivnoj ulozi i od njega očekuje da na stimulus iz okruženja (npr. zadatak mentora) odgovori „programirano“ (naučenom) reakcijom, što je praćeno davanjem odgovarajuće ocene (nagrađivanje ili kažnjavanje) sa ciljem da se izvrši modifikacija ponašanja. Međutim, ovakav vid obučavanja ne može biti efikasan kada je reč o usvajanju nekih sposobnosti kao što su analiza i rešavanje problema, kritičko mišljenje i sl., a bez kojih se ne može zamisliti policajac u 21. veku. Koncept rada policije u lokalnoj zajednici kome danas iskreno težimo podrazumeva odstupanje od klasičnog stila vršenja policijske funkcije. Od policajca se očekuje da proaktivno deluje, da uočava probleme, samostalno ih analizira i zajedno sa članovima zajednice iste rešava. Dakle, od njega se očekuje da ima aktivnu ulogu, da kritički misli i koristeći svoje iskustvo traga za rešenjem problema<sup>28</sup>. S tim u vezi, jedna od okosnica predloženog modela obuke je bilo učenje zasnovano na rešavanju problema<sup>29</sup>. Međutim, predloženi model se smatrao neadekvatnim za naše uslove što je rezultovalo i njegovom modifikacijom. Na kraju, Misija OEBS je imala značajnu ulogu i u definisanju opisa poslova mentora i mentora koordinatora, definisanju kriterijuma njihove selekcije, kao i u pripremi i realizaciji njihove obuke.

## Zaključak

Osavremenjivanje rada i ukupna reforma policije nezamisliva je bez moderno uspostavljenog sistema policijske obuke. Ovo je moguće objašnjenje zašto najveći broj reformi policijskih organizacija započinje upravo u sferi policijske obuke. Danas, deset

26 Opširnije o značaju obuke tokom pripravničkog staža videti u: Milić, N.: Obuka policajaca pripravnika, Bezbednost, MUP R.Srbije, 1-2/2009, str. 355-370.

27 Ovaj model obuke pripravnika dobio je naziv po gradu Reno u državi Nevada, u čijoj policiji je prvi put implementiran. Opširnije o ovome modelu videti na Internet sajtu autora ovog modela: <http://www.hoovergroupofreno.com/> (dostupno u aprilu 2011. godine).

28 Reno model je prvobitno bio zamišljen kao program obuke za rad policije u okviru koncepta rada policije u lokalnoj zajednici.

29 Učenje zasnovano na rešavanju problema (problem-based learning) se sastoji u tome da polaznici dobijaju problem, otkrivaju šta je to što znaju, a šta treba da saznaju (nauče), prikupljaju neophodne informacije (znanja) i na osnovu prikupljenih informacija formulišu rešenje problema. Ovaj postupak kasnije može biti primenjen na rešavanje problema izvan nastavnog okruženja – u svakodnevnom životu. Učenje zasnovano na rešavanju problema treba razlikovati od rešavanja problema u nastavi (problem-solving).

godina kasnije od dolaska Misije OEBS, dobra je prilika da se sagleda doprinos Misije OEBS u oblasti reforme policije obuke. Tokom desetogodišnjeg rada Misije OEBS u Republici Srbiji, ukupno je uloženo više od 25 miliona evra u reformu policije, a značajan deo tih sredstava upravo je uloženo u reformu policijske obuke. Za proteklih deset godina više od 8000 polaznika je obučeno u više od 15 različitih programa obuke koje je OEBS podržao. U saradnji sa MUP-om organizovano je više od 10 regionalnih i međunarodnih konferencija, njima je prisustvovalo nekoliko stotina učesnika, a teme koje su obrađivane bile su vezane za obuku policije, upravljanje ljudskim resursima i strateško planiranje, borbu protiv narkotika, pranje novca, finansijske istrage, internu kontrolu, itd. Regionalna i međunarodna saradnja i razmena iskustava je značajno unapređena; zajednički je organizovano oko 50 službenih studijskih putovanja za više od 150 službenika MUP-a, u oko 20 zemalja sveta.

Na kraju, možemo zaključiti da je Misija OEBS je bila tu da ukaže na probleme, u situacijama kada nije bilo dovoljno spremnosti da se prizna da oni postoje. Onda kada su problemi bili prepoznati, njihovo kvalitetno rešavanje često nije bilo moguće iz razloga što su nedostajala finansijska sredstva ili pak dovoljno iskustava i znanja (dobra praksa) koji bi ukazali na pravce u kojima bi trebalo tražiti njihovo rešenje. U takvim situacijama Misija OEBS je dala svoj značajan doprinos.

Napredak koji je učinjen u reformi osnovne policijske obuke danas je prepoznatljiv i nesporan. Međutim, proces reforme policijske obuke nije završen. Još uvek ima prostora da se on učini boljim, savremenijim i efikasnijim. Misija OEBS i dalje ostaje partner na čiju pomoć treba računati. Napor koji Misija OEBS u poslednje vreme ulaže u cilju implementacije elektronskog učenja (e-learning) samo je jedna potvrda toga<sup>30</sup>.

## Literatura

1. Avramov, S., Kreća, M.: Međunarodno javno pravo, Službeni glasnik, Beograd, 2007
2. Downes, M: Reforma policije u Srbiji - ka stvaranju savremene i odgovorne policijske službe, Odeljenje za sprovođenje zakona, Misija OEBS u SCG, januar 2004.
3. Jevrosimov, A.: Primena naučnih metoda u planiranju i realizaciji dodatne obuke policije na jugu Srbije, Bezbednost, MUP R.Srbije, 1-2/2009
4. Milić, N.: Obuka policajaca pripravnika, Bezbednost, MUP R.Srbije, 1-2/2009.
5. Monk, R.: Studija o radu policije u SRJ, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u SRJ, oktobar 2001.
6. Puškar, B., Umićević, M., Mijailović M.: Reforma osnovne policijske obuke, Bezbednost, MUP R. Srbije, 3/2010
7. Priručnici sa kursa za mentore koordinate i policajce mentore, COPO, Sremska Kamenica 2010. godine.
8. Spahić, T.: Policijska obuka u Evropi: Jedinstvo različitosti, Felix Verlag – holzkirchen/Obb, Germany, 2005.
9. Strategija razvoja sistema obuke i obrazovanja za potrebe policije, MUP Republike Srbije, 2005.

<sup>30</sup> Elektronsko učenje u policijskim organizacijama širom sveta dobija sve više na značaju jer omogućava pripadnicima policije da na jedan efikasan i ekonomičan način održe visoke profesionalne standarde obavljanja policijskog posla. Ovaj koncept se može uključiti u gotovo svaki aspekt policijske obuke: osnovne, stručnog usavršavanja, specijalističke, obuke rukovodilaca.



# THROUGH NATIONAL CRIMINAL INTELLIGENCE DATABASE TO MORE EFFECTIVE FIGHT AGAINST INTERNATIONAL CRIME

*Marjan Gjurovski, MA  
Faculty of Security, Skopje  
Lazar Gjurov, MA  
Military Academy "General Mihailo Apostolski", Skopje*

**Abstract:** Processing and delivering information between authorities with legal powers for fight against organized crime, terrorism and other criminal activities through a single centralized and integrated information system represents an entirely new quality in the Republic of Macedonia. Until the moment of full implementation of the National Intelligence Database and the launch of its application, the competent government bodies have existing databases that are outdated and inefficient. In this sense, the data in existing databases are non-standardized, incompatible, technically-functionally obsolete, made of various technical platforms, thus disabling direct access to data and use of data, which in turn significantly complicates the process of drafting criminal analysis. At this point, the exchange of information with international organizations involved in combating organized, serious crime and terrorism (Interpol, SECI Centre, Europol and others) is difficult.

This research paper, among the other, includes an analysis of the difficulty for exerting control over the Commission, which Commission, in accordance with the law, is proposed by the Government and elected by the Assembly. According to the author, the Database should be under autonomous independent body in the form of an agency or bureau, because it should serve not only the state authorities, but also the defense in the juridical actions, because in that way it will preserve the democratic control. The creation and implementation of the National Intelligence Database justifies the need for a high level of international inter-institutional cooperation and coordination aimed at preventing and detecting crimes.

**Keywords:** criminal, intelligence, database, international organizations, information.

## Introduction

The world in the past and even today is daily faced with a series of problems related to crime. It is an evil which torments humanity and forces it to invent new ways and means for its prevention and detection, or neutralization of this evil, this vice. In every society there is a tendency for the society to be protected from any threat, be it external, internal, and a stable security situation is to be maintained.

In other words we can say that security represents the feeling of free existence, working and living; security is a condition when danger is absent. In order to have safe and free functioning society, several measures need to be taken in order to achieve high levels of reducing crime<sup>1</sup>.

---

1 "Organized Crime" 4th edition, Michael D. Liman, Gary P. Potter, Magor Skopje 2009



One of those measures, that is necessary to be taken, is the establishment of the National Criminal Intelligence Database in our country, whose function would be data flowing in a single database, and using the same data from those institutions that are responsible for maintaining security in the country, and, on the other hand, the exchange of data internationally. The existence of such an institution or base will contribute to reducing the rate of criminality and the resolution of crimes uncovering the perpetrators and their prosecution, and also timely and effective detection and prevention of organized crime, terrorism and other criminal activities.

### **Information on the database**

As it is well known, data represent information that is collected, documented and distributed with a specific purpose, while in the project for the National Criminal Intelligence Database, the term personal information means data, information and classified information related to activities that are subject to criminal-intelligence operation, on begun or committed crimes or offenses for which there are grounds for suspicion that they are being prepared, as well as other data, information and classified information obtained by criminal-intelligence activities that are important for running procedures with the goal to detect and prosecute perpetrators of crimes<sup>2</sup>.

Criminal records are organized collections of data for certain persons, criminal law or criminal events, or criminal occurrences formed on the basis on analytical processing of data. It represents the operation or set of operations performed on data, automatically or otherwise, such as input, storing, organizing, modifying, searching, analyzing, using, keeping, disclosure, giving the use, transferring, acquisition, exchanging, withdrawal, blocking, erasing and extermination. And again, foreign entities are foreign countries and international bodies, institutions and organizations that have responsibilities in the detection and prosecution of suspects and perpetrators of crimes<sup>3</sup>.

Administering the database means a set of measures and activities for maintaining the integrity of the data in the database, providing an adequate level of protection of the system for data processing, maintenance, supervision and protection of the network for permission to use the data, designing and overseeing the performance of the database and implementation of standards for use and safety of the base<sup>4</sup>.

### **New National Intelligence Criminal Database for fight against organized crime**

The main purpose of creating and implementing the National Intelligence Criminal database is creating a new system of processing and submitting of data between the competent authorities of the state government in Macedonia in the fight against organized crime, terrorism and other criminal activities, and the need for a high degree of inter-institutional cooperation and coordination aimed at preventing and detecting crimes. Individual goals that will be accomplished with the operation are:

- Overcoming the problems and deficiencies in inter-institutional cooperation, such as lack of coordination between the authorities, insufficient use of information, untimely data exchange, increased costs and non economic use of material and

2 Manual for Criminal Intelligence, Zlate Dimovski, Skopje, 2007

3 "Manual for Transnational Crime and Justice" Raikel Filip, Data pons, Skopje 2009

4 Manual for Criminal Intelligence, Zlate Dimovski, Skopje, 2007

human resources<sup>5</sup>;

- Standardization and normalization of data of the authorities responsible for combating organized criminal who will be transferred from the existing databases of the bodies in the national criminal intelligence database, and improving data quality;
- Support for end-users who perform search for fully exploiting the content of existing databases;
- Strengthened exchange of information and cooperation with international organizations responsible for supporting the fight against organized crime and terrorism (Interpol, Europol, etc.);
- Overcoming the gaps in information and data that will be exchanged, processed and stored to the level of classification INTERNAL;
- Facilitating the exchange of analytical products and preparation of joint analytic products;
- Introduction of early warning system that will generate and send electronic alerts to competent authorities involved in investigations, which will enable mutual coordination of activities aimed at eliminating the possibility of running a parallel, uncoordinated investigations of the same subjects;
- Access to data in real time;
- Enabling the lawful access and use information from the database, according to defined legal jurisdiction of each institution<sup>6</sup>.

The Criminal Intelligence Database, according to the law will be located in the Ministry of Interior, as an integrated information system. It will allow processing and submitting data between competent authorities and exchange with foreign entities, in order to prevent and detect crimes in keeping with the law.

The Criminal Intelligence Database will contain the following information:

- Data for persons who were suspected of committing crimes, convicted persons, and victims of crimes which are prosecuted ex officio;
- Data related to the existence of grounds for suspicion that crime is being prepared, or currently being executed or is done; in order to provide information and evidence necessary for successful criminal law procedure;
- Data for certain persons, criminal - law events, or criminal occurrences organized in criminal records<sup>7</sup>.

It should be noted that the database contains only certain personal data such as personal names and maiden names, nicknames, pseudonyms or assumed names, date and place of birth, residence or domicile, citizenship, sex, numbers of transactional accounts, data on driver's licenses, identity cards and passports and other characteristics which might help to identify persons of interest for the service.

There is doubt whether the proposed measures of the Database are in conflict with the Constitution of the Republic of Macedonia in relation to monitoring the privacy of citizens in the area where it provides some data to arrive at the base, if it is undermining the fundamental values of the Constitution and the division of legislative, executive, and judicial power<sup>8</sup>.

---

5 Corruption in the Republic of Macedonia, Mihajlo Manevski, 2005

6 Law on National Criminal Intelligence Database, Skopje, August 2009

7 "Global criminal method for fight against organized crime" Project of TEMPUS and Cards, Skopje 2002

8 "Constitutional and political system" Savo Klimovski, Skopje 1999

In addition to this the Database contains data about the date and place of committing the crimes, the type and the legal qualification of the acts, their description, name of authority which led activities with the necessary contact information for them, people who have been rendered a final court verdict as well as data about objects that have been used for committing criminal acts, or objects for which there are grounds for suspicion that they have been used for the preparation of the same act, and data for natural and legal persons who were suspected to have been used for planning, organizing, managing and financing criminal activities, and many other data that are important for preventing and detecting crimes.

## Confidentiality of data

As mentioned above, the existence of this base is a simple reason for the flowing of all information and data in one place, and enabling efficient processing and submitting of data between the competent authorities of the state government against organized crime, terrorism and other criminal activities. Starting from this fact, from the reasons for its existence, its primary responsibilities can be inferred and they would include the following: data processing, submitting data, exchange of information with competent authorities and exchange of information with foreign entities. All classified data are entered into the database with a degree internally, later classified by the regulations on classified information. Also, all personal data entered in the database are processed according to the goals established by this law and regulations to protect personal data, while those who are found to be incorrect or no longer useful for the service immediately are deleted.

Data are stored for a period of time necessary to achieve the purposes for which they are collected, but no longer than 3 years after being stored. Before that period expires it is necessary to determine the need for the specific data. If there is a necessity for the data the period of storage is prolonged, otherwise the data will be erased. The Base has obligation to inform the competent national authority that has entered those data for the decision made and actions taken. The method of processing and storage of data, upon proposal from the Commission is regulated by the Government of the Republic of Macedonia<sup>9</sup>.

Moreover all those who are employed in the competent authorities, who have access to the database, are obliged to maintain the confidentiality of these findings in their work, during the time of employment with the competent authorities, and after its completion which constitutes personal data or classified information under the law. All competent authorities are obliged under law to take all necessary technical and organizational measures to provide protection or security of data processed in the database. Appropriate technical and organizational security measures in the database are: denying access of unauthorized persons to the equipment for processing the data, preventing unauthorized data processing, managing the process of encryption of data, review and disclosure of records for all operations performed in the system for data processing, providing a copy of the data in order to restore data in case of blockage or improper functioning of the system, then providing the proper functioning of the base in case of change of systems for data processing and implementation of security documentation made by the Commission.

The base has a responsibility to transmit and exchange data with foreign entities, in order to obtain international cooperation in detecting and preventing crime, while the transfer and exchange of data is carried under the law, international treaties, and as part of membership in international institutions and organizations. If there is transfer

<sup>9</sup> Law on National Criminal Intelligence Database, Skopje, August 2009

and exchange of untrue data with foreign entities, the competent state authority or the competent authority that has entered the data immediately notifies the foreign entity, and the data is deleted from the database.

Bodies that are responsible for processing the data include: the Ministry of Interior, Customs Administration, the Financial Police, Public Prosecutor, and the Public Revenue Office (the state body cannot process the data from law enforcement records), while state authorities that are responsible for submitting data through the database are: the Ministry of Interior, Ministry of Justice, Customs Administration, Financial Police Office, Public Prosecutor, Courts, the Public Revenue Office for Prevention of Money Laundering and financing of terrorism, the Directorate for Execution of Sanctions and the Central Register of the Republic of Macedonia.

## Control

Because of effective coordination between competent authorities, as well as providing data processing and implementation of security standards for the Base, Committee on the Database Management is formed and it is composed of a president, eight members and their deputies, of which the chairman of a Commission members and their deputies are public prosecutors, two members and their deputies are representatives of the Customs Administration, the Financial Police, the Public Revenue Department for protection of personal data and the Directorate for Security of Classified Information.

All these members are elected upon the Government's proposal by the Assembly of the Republic of Macedonia for a period of 5 years and the right to reelection. The Commission is in charge of several actions: it decides on the granting and revoking access, as well as on the level of access to the database of persons employed in the competent state authorities; it implements control over the work of the Team for administrating the database, secure administering database that concerns managing the assets, physical security and safety functions of human resources, brings documentation to ensure confidentiality and data protection contained in the Database and takes care of their implementation, then prepares reports for phenomena relevant for the security of the Database, submits information to the competent authorities related to the safe operation of database, coordinates the activities of the competent authorities related to data processing, ensures the promotion of functionality and application of standards for using the Base, ensures the application of provisions of this Law and bylaws provided by this law and performs other duties stipulated by this law<sup>10</sup>. The Commission annually submits a report on its work to the RM Parliament.

One of the challenges, among the others, is the control function over the Commission. According to the law the Commission is proposed by the Government and is elected by the Assembly. They approve as well the projected financial construction of more than five million euro, and the function of the database, the use, storage, confidentiality and data protection. According to certain considerations, the base should be an independent autonomous body in the form of agency or bureau, because it needs to serve not only the state authorities, but in litigation and defense processes.

---

10 Law on National Criminal Intelligence Database, Skopje, August 2009

## Conclusion

The Project of creating a single database of intelligence data is actually an idea that has already been plotted for a decade. The aim is not to achieve only more efficient fight against criminals, but to overcome conflicts and disagreements among the three intelligence agencies.

Considering the situation in the area, the creation and implementation of the National Intelligence Database is considered to be necessary for timely and effective prevention and detection of organized crime, but also of other types of criminal activities. With this method of data exchange, the current problems in the inter-institutional cooperation will be overcome, which will create conditions for rapid exchange and processing of data, while enabling fast communication and interoperability with the databases of foreign government and international bodies, institutions and organizations that have responsibilities in detecting and prosecuting perpetrators of criminal acts.

The functioning of the National Intelligence Database will help overcome the problems and gaps in the international cooperation, but it will also additionally improve the currently faulty coordination among authorities in the country, the insufficient use of information, untimely data exchange, increased costs and uneconomical use of material and human resources, standardization and normalization of data of authorities responsible for combating organized crime, support to the end-users who perform the research, in order to fully exploit the content of the existing databases, strengthening information sharing and cooperation with international organizations, enabling exchange of analytical products and developing joint analytic products as well as implementing the system for early warning that will generate and send electronic alerts to the competent authorities involved in the investigations.

The Database itself will unite current separate databases from the police, the intelligence services, Ministry of Justice, Customs, the Public Revenue, the financial police, the public prosecution, judiciary, and administration for prevention of terrorism. The past databases from the institutions that are competent in the fight against organized crime and serious crime in general, proved to be ineffective and with many faults even though separate databases were used. There is a doubt whether the law on criminal-intelligence database is not contrary to the Constitution of Republic of Macedonia in relation to the monitoring of the privacy of the citizens of the Republic of Macedonia, especially in the section where it considers some data which are to be included in the database; there is a question whether there is a violation of fundamental values of the Constitution, the division of legislative, executive and judicial power.

The last country to introduce such a base is the UK, known for numerous intelligence agencies. According to a statement by Scotland Yard (British MOI), the British Database began operation on 1 April of this year and cost the state 76 million Euros.

Experts believe that the establishment of a national intelligence database will increase the already substantial power that police have and that it would be a great opportunity for opening police folders for political affiliations. According to them, it can easily lead to making secret police files under the pretext of preparing a criminal act. To fully implement this project it is necessary to determine exactly which people will be included and what exactly will be covered. The Database involves the fundamental human rights and if someone challenges it, it can easily be dismissed by the Constitutional Court. The greatest threat to the Republic of Macedonia comes from terrorism and organized crime and it is actually the people associated with this type of crime who should<sup>11</sup> be

11 "Organized Crime and corruption" Miodrag Labovik, Marjan Nikolovski, Skopje 2010

treated in the intelligence database. The law, as such, is too general and can be abused by parties of rule or by any political convenience. By establishing the National Criminal Intelligence Database the information collected by the Administration for Security and Intelligence, Military Intelligence and the Intelligence Agency would have to be stored in a single database that will be controlled by the Ministry of Interior. Some experts estimate that the law for establishing the base should be a set of records/evidences, rather than forming new evidences. All this leaves opportunity for doubt about the functioning of the project. The project itself was prepared on the initiative of anti-corruption fighter Monica Macovei of Romania as an efficient measure in combating organized crime.

From the above mentioned, it can be deduced that the adoption of this project is a necessary act, on one hand, to reduce crime at the national and global levels, as well as to prevent organized crime and terrorism; on other hand, to enhance efficiency and improve the work of the state authorities which will be accomplished through data processing and exchange of data.

The existence of a unique database on the entire country level as a single integrated information system is of great importance for the state and its security condition. The mere existence of this base and its successful functioning, i.e. exchange of information between competent authorities and exchange with foreign entities, and data processing, represents huge step for the country which will contribute to the reducing of the rate of crime and its suppression, and moreover, it will also bring many positive results for the very functioning of the system in the country.

This introduces an integrative information system that in a centralized way will regulate this area; it will deal with the corruption and crime in the Republic of Macedonia. The main effort in drafting the proposed law is creating legal foundations of a new system for processing and submitting data between competent authorities of the state government in the Republic of Macedonia in the fight against organized crime, terrorism and other criminal activities<sup>12</sup>.

The adoption of the law, i.e. functioning of the National Intelligence Database will achieve overcoming of the problems and the deficiencies in inter-institutional cooperation, such as lack of coordination between the authorities, insufficient use of information, untimely data exchange, increased costs and non economic usage of material and human resources, standardization and normalization of data of the authorities responsible for combating organized crime, supporting end-users who perform search for fully exploiting the content of existing databases, strengthening, information sharing and cooperation with international organizations responsible for supporting combat against organized crime and terrorism (Interpol, SECI Centre, Europol, etc.) facilitating the exchange of analytical products and developing common analytical products, as well as an introduction of early warning system that will generate and send electronic alerts of competent authorities involved in investigations.

## References

1. "Organized Crime", Abadisky Howard, 4-th ed., Chicago, 1994
2. Law on National Criminal Intelligence Database, Skopje, August 2009
3. Manual for Criminal Intelligence, Zlate Dimovski, Skopje, 2007

---

12 "Organized Crime" Vlado Kambovski, Skopje 2005



4. "Organized Crime" 4th edition, Michael D. Liman, Gary P. Potter, Magor Skopje 2009.
5. "Global criminal method for fight against organized crime", Project of TEMPUS and Cards, Skopje 2002
6. "Organized Crime and corruption" Miodrag Labovik, Marjan Nikolovski, Skopje 2010
7. "Organized Crime" Vlado Kambovski, Skopje 2005 год.
8. "Manual for Transnational Crime and Justice" Raikel Filip, Data pons, Skopje 2009
9. "Constitutional and political system" Savo Klimovski, Skopje 1999
10. "Corruption in the Republic of Macedonia", Mihajlo Manevski, 2005

# POLICE MISSIONS OF EUROPEAN UNION WITHIN THE EUROPEAN SECURITY AND DEFENSE POLICY

*prof. Frosina Tashevskva-Remenski, PhD  
Faculty of Security, Skopje*

**Abstract:** The recognition of the needs to develop a police force of the EU crisis management within the European Security and Defense Policy was recognized at the beginning of the development of ESDP. At the Feira summit held in 2000, the plan for the four priority areas of civilian instruments of the ESDP was developed. These areas are the police, rule of law, civilian administration and civil protection. The summit in Gothenburg, held in June 2001, passed a policy action plan, whose goal is the creation of integrated police units. Specialized police units of five states founded in 2004 the European Gendarmerie Force (EU-ROGENDFOR). Founding countries are France, Spain, Italy, Netherlands and Portugal (Romania joined in 2009). The European Security Strategy, adopted in 2003, highlights the particular value of developing operations that would include military and civilian capabilities. A year later, they adopted and Civilian Headline Goals 2008, which says that the use of Community instruments and the ESDP are key to improving the capacity of the EU, are necessary for its action. The European Union had and still has police missions: EUPOL PROXIMA and EUPAT in Republic of Macedonia, PMEU in Bosnia and Herzegovina, EUPOL Congo, EUPOL Afghanistan EUPOL COPPS and the Palestinian territories.

**Keywords:** police missions, security, EU, ESDP.

## Introduction

European Security and Defense Identity (ESDI) is the concept of NATO, which was developed at the beginning of the nineties. It was attempted to transfer responsibility and influence of the North Atlantic Alliance to the European allies, so that they would be able to implement the mission in which the rest of the Alliance would not be interested to participate. At the NATO Summit held in Brussels on January 1994, the importance of setting a specific European identity tied to defence and security was observed.

The need to establish ESDP was finally highlighted and defined as a goal at the NATO summit in Berlin, held in June 1996. Since then, the EU has established its own permanent, military and political structure of political control and strategic management of crises. In December 2002, within the permanent arrangements for cooperation and advising the EU and NATO, known as Berlin Plus, the Union and NATO signed agreement on strategic partnership in crisis management. The provisions of the agreement stipulate that the EU has access to NATO resources for logistics and planning, including the intelligence and resources.

It is important to tell the difference between the concepts of the European Security and Defense Identity (ESDI) and the European Security and Defense Policy (ESDP). European Security and Defense Identity has emerged as a project within NATO, while the ESDP, as part of the Common Foreign and Security Policy (CFSP), is a project of the EU. By coming into force of the Treaty of Lisbon on 1<sup>st</sup> December 2009, the ESDP was renamed the Common Security and Defense Policy (CSDP).

The European Community has a long history of the image of civil power, which is strong in the economic sphere, but weak military. Although in recent years EU has acquired and limited military capabilities, the title of civil power is still standing. The first mission that within the European Security and Defense Policy (ESDP) has ever been done was the civilian Police Mission EU (PMEU) in Bosnia and Herzegovina in 2003. The European Union has today launched a total of 23 missions, of which as many as 14 civilian missions, while the three missions of mixed civilian-military nature.

Non-military instruments of EU crisis management are available under the ESDP. Its development was initiated in 1999. The emergency was preceded with the development of EU military capabilities. Especially important for the development of civilian instruments of ESDP was the summit in Cologne in June 1999, when the guidelines for the development of ESDP were adopted. These guidelines included the strengthening of non-military instruments for crisis management and their better coordination. After that, there was a summit in Helsinki in December 1999. At the summit in Feira in June 2000, the Action Plan for European non-military crisis management was adopted. The Action Plan has four priority areas of civilian ESDP instruments: the *police, rule of law, civilian administration* and *civil protection*. The European Security Strategy, adopted in 2003, highlighted the value of developing a special operation “which would include military and civilian capabilities”. In 2001, the special operation plan named the Civil Goal 2008 was adopted.

Importance of developing EU police force for crisis management has been recognized from the very beginning of the development of ESDP. At a summit in Feira in 2000, the police units were created. They are supposed to be made up of 5,000 police officers that can be sent to international policing missions. Out of these, 1,000 of them were to be equipped so that they can be sent to a mission within 30 days. At a summit in Gothenburg, held in June 2001, the Police Action Plan was adopted, whose objective was the creation of an Integrated Police Unit. Five countries at the national level have specialized police units set up in 2004 in the European Gendarmerie Force (EUROGENDFOR). Founding countries were France, Spain, Italy, Netherlands and Portugal. Romania joined in 2009. Poland also expressed the interest in it. The main headquarters of the European gendarmerie force is located in Vicenza (Italy). Some of the police missions that the EU has so far launched are: PMEU in Bosnia and Herzegovina, EUPOL RD Congo, EUPOL Afghanistan, EUPOL COPPS in the Palestinian territories.

## **Police mission in Macedonia - EUPOL PROXIMA**

EUPOL Proxima was the EU police mission in Macedonia. It was initiated in accordance with the Ohrid Framework Agreement of 2001, based on the results of the EU Monitoring Mission. Its goal was: the consolidation of the legal system, including the fight against organized crime; practical implementation of a comprehensive reform of the Ministry of Internal Affairs, including the police, establishment of border police, as part of a broader concept called the EU Integrated Border Management; establishing trust between local residents and police, improve police cooperation with its neighbours.<sup>1</sup>

This mission, in cooperation with the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Macedonia and other state authorities, was to contribute to police reform in accord-

<sup>1</sup> European Union Police Mission PROXIMA: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Proxima-Brochure.pdf>

ance with the Ohrid agreement signed in 2001. Police experts were engaged in the mission in order to educate monitor and advise police officers and Police, helping them to improve the fight against organized crime and adopt European standards of policing. The mission was established on 15 December 2003, initially for a period of one year, and later was extended for another 12 months.

In this mission, about 200 uniformed police officers and international experts were deployed, but also a large number of local staff. At the central level, most senior police officers from all sectors of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Macedonia were engaged. At the regional level, about 150 international police officers were engaged, whose headquarters were in Skopje, Tetovo, Kumanovo, Gostivar and Ohrid (including the sub-regional headquarters in Debar, Struga and Kicevo). International police officers were deployed at the local level, and formed numerous mobile advisory teams, who have been engaged as needed throughout the state.<sup>2</sup>

In this EU police mission contingents, 20 EU member states were involved, acceding countries 18 (Latvia, Lithuania, Estonia, Poland, Hungary, Czech Republic, Slovakia, Slovenia, Malta and Cyprus, Bulgaria, Romania), two candidate country (Iceland is officially recognized as candidate in Jun 2010 and Turkey as a candidate on equal footing with other potential candidates from 1999 and started negotiations from 2004) and Norway as country who is member of NATO but not EU.<sup>3</sup>

## EU police advisory team in Macedonia – EUPAT

After the mandate of EU Police Mission (PROXIMA) in the Republic of Macedonia ended, the European Union has decided to form a police advisory team of the EU in Macedonia, which began its work on December 14, 2005.<sup>4</sup> EUPAT mission had the aim to support the development of efficient and professional Police in Macedonia, which will be based on the standards of policing in the EU. In cooperation with state authorities of the Republic of Macedonia, EU police experts were to carry out mentoring and to oversee police operations in several priority areas: the work of border police, public order, fight against corruption and organized crime.<sup>5</sup> EUPAT mission activities are aimed at police officers and senior secondary levels. Special attention in the course of the mission EUPAT was dedicated to full implementation of reform programs in these areas, the establishment of cooperation between the police and judiciary, as well as the introduction of professional standards and internal controls in the host country police.

EUPAT mission began its work on 15 December 2005, and it was anticipated to last 6 months. The composition of EUPAT entered: 30 police advisers, head of the team and staff, based in Skopje, one unit of the Ministry of Internal Affairs and several mobile units at specific levels throughout the country. Political and Security Committee (PBO) of the EU had a direct political control over the EUPAT mission. The High Representative for CFSP gave guidance EUPAT Head of Mission through the EU Special Representative.<sup>6</sup>

2 EUPOL PROKSIMA: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/declarations/87469.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/87469.pdf)

3 Political and Security Committee Decision PROXIMA/2/2004:

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l\\_367/l\\_36720041214en00290029.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_367/l_36720041214en00290029.pdf)

4 EU police advisory team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia – factsheet, 2005: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet\\_EUPAT\\_fYROM\\_051215.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet_EUPAT_fYROM_051215.pdf)

5 Ibid;

6 Council of Europe, EUPAT: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=994&lang=EN>

## EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina – EUPM

The European Union has an important role in the stabilization of Bosnia and Herzegovina from 1995 until today. EUPM took over the affairs of the International Police Task Force (UN International Task Force).<sup>7</sup> EUPM Police is part of a broader effort of the European Union and the international community, which is directed at establishing the rule of law in Bosnia and Herzegovina. EUPM is the first mission ever launched under the European Security and Defense Policy (ESDP). It began on 1 January 2003. It was originally planned that its duration was three years, but the European Union, on the initiative of the authorities of Bosnia and Herzegovina, has decided to extend its mandate until 31 December 2009. In November 2007, the EU Council made the decision about the mission's main tasks: education for sustainable, professional and multiethnic police service in Bosnia and Herzegovina, in accordance with European and international standards.<sup>8</sup> EUPM is to carry out police reform in Bosnia and Herzegovina by mentoring, monitoring and controlling the process. Its involvement also needs to match the requirements of the Stabilization and Association process, especially in those parts relating to the fight against organized crime. In this regard, the Mission is engaged in performing the following tasks: **1 Providing support to local police** in the fight against organized crime. EUPM directs the transformation of bodies that have enforcement powers in the fight against organized crime. Also, the mission is constantly working to improve the institutions at all levels of government, such as, for example, the Ministry of Security and Border Police. Mission members advise and provide operational support in planning and carrying out investigations and actions against organized crime. Mission activities are particularly aimed at improving cooperation between police and prosecutors; **2 Improving accountability of local police.** EUPM performs inspection and supervision of police operations - from the very start of planning, to conduct the investigation and enforcement action, to the eventual arrival of the case to court. It monitors the situation inside the police for the detection of illegal actions of police officers; **3 Support the implementation of police reform.** EUPM assisted in carrying out the Bosnia and Herzegovina police reform by providing legal and technical support, especially during the implementation process of the Police Act, passed in 2008. As part of the mission, the Police Department was established, which together with the Ministry of Security has the task to identify and formulate proposals aimed at further development of police structures, as well as to improve its operational capacity and efficiency of policing.<sup>9</sup>

## Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX

EULEX KOSOVO Rule of Law Mission in Kosovo is the largest civilian mission ever engaged in the European Security and Defense Policy (ESDP). The main objective of this mission is to assist and support the authorities in Kosovo to establish the rule of law. Assistance and support is directed primarily to the police, judiciary and customs of the EU Council Decision of 4 February 2008.<sup>10</sup> The mission began fully operational from April 2009. The EU mission in Kosovo is not a replacement of the previous UN

<sup>7</sup> EUPM/Bosnia and Herzegovina : <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=585&lang=EN>

<sup>8</sup> EUPM/Bosnia and Herzegovina - factsheet, mart 2009: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/090325%20FACTSHEET%20EUPM%20-%20version%206\\_EN02.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090325%20FACTSHEET%20EUPM%20-%20version%206_EN02.pdf)

<sup>9</sup> Political and Security Committee, EUPM/1/2008:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0030:0030:EN:PDF>

<sup>10</sup> Council Joint Action 2008/128/CFSP on European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:148:0033:0033:EN:PDF>

Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK), but is mandated to assist, advise, guide and supervise the construction of local authorities, with additional executive powers in certain jurisdictions.

The main goal of EULEX is to assist Kosovo authorities, to monitor and advise and to guide the reform process in all areas of rule of law, primarily the police, judiciary and customs. That basically means that it provides assistance in institution building - independent and multi-ethnic justice system, police and customs services. Key priorities are the protection of minorities, the fight against corruption and fighting organized crime.<sup>11</sup>

The mission should operate under the principle of joint activities of local authorities and EULEX. This should lead to establishing a sustainable judicial and administrative system in Kosovo, which will be based on the rule of law, in accordance with European standards. In addition, the EULEX mission has certain executive powers relating to investigations and prosecutions of sensitive and very serious criminal cases in Kosovo. The mission, which is composed of about 1,950 police, customs and judicial officers and about 1,200 locally engaged staff, is working in accordance with UNHCR Resolution 1244 Mission headquarters in Pristine, as well as in regions with judicial and law enforcement and customs mobile teams.<sup>12</sup>

## EU Police Mission in Afghanistan – EUPOL Afghanistan

European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) was established within the broader international community's efforts aimed at enabling the Afghan authorities to restore order and peace in their country. This civilian mission of the Common Security and Defense Policy (CSDP) was European Union's support in Afghanistan, as part of a coordinated EU approach, which involves cooperation with the EU Special Representative, in charge of the local political situation, and the EC Delegation in Kabul, engaged in reconstruction of the country. Mission consists of about 400 police and judicial officers, and legal experts deployed at all levels: central (Kabul), regional (the regional police commands) and local. The mission was launched in the EU Council Decision, adopted on 30 May 2007.<sup>13</sup> It began work on 15 June 2007 and was scheduled to last until 15 June 2010.

The EU Police Mission in Afghanistan should primarily contribute to establishing sustainable and effective police service, which can provide adequate cooperation with the criminal justice system under the Afghan government. This goal is achieved by building institutions that are in line with international standards. All activities of the EU member countries' police missions are carried out in coordination with the military mission ISAF. EUPOL AFGHANISTAN has mission to implement the reform process in the police, build confidence and capacity for sustainable provision of the rule of law, respecting human rights, observing, advising and training members of the Ministry of Internal Affairs, and members of regional and local authorities. Special attention during the reform process is dedicated to strengthening the institutions responsible for investigating crimes, and strengthening the intelligence of the police sector. Furthermore, the mission focuses on the implementation of strategies to combat corruption

11 EULEX Kosovo – factsheet, 2009:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/090814%20FACTSHEET%20EULEX%20Kosovo%20-%20version%208\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090814%20FACTSHEET%20EULEX%20Kosovo%20-%20version%208_EN.pdf)

12 Council Decision 2008/814/CFSP: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:282:0032:0032:EN:PDF>

13 Council Joint Action 2007/369/CFSP;



and improve policing by security guards and order in large cities such as Kabul and Herat (City Police Project). Some EU members are particularly engaged in these areas and have a key role in security sector reform.<sup>14</sup>

## **European Union Police Mission in DR Congo – EUPOL Kinshasa**

The mission of Eupol KINSHASA was the first civilian crisis management mission in Africa, which was launched under the European Security and Defense Policy, established at the invitation of the Government of the Democratic Republic of Congo. Mission was sent in December 2004 after decision of Council of Ministers 2004/847/PESC. After partial deployments in 2005, the mission EUPOL Kinshasa began work on 12 April 2005 and lasted until December 2006. The purpose of this mission was to support the integrated police unit in order to strengthen their managerial capacities. Within this function, the mission supervised, monitored and advised the integrated police unit in order to enable it to act in accordance with best international practice, police and human rights standards. This mission used a specialized program for training and supply of equipment, which was carried out in Kasangulu Training Centre, led by the European Commission, Council and Member States, as provided for in Joint Action 2004/494/PESC 2004. Today, this unit performs three important tasks: protection of officials in performance of their official duties and protection of institutions, contribution to the security of the election process, educating patrols, establishes a tactical reserve force made up of 350 people. EUPOL Kinshasa started a continuous training program for members of the Integrated Police mission. Through the presentation of theoretical lessons and practical experience, this training program aims to strengthen operational capacity. This program also includes training in the field of human rights in cooperation with the International Red Cross.

## **EU Police Mission for the Palestinian territory – EUPOL COPPS**

Police Mission for the Palestinian territories (EUPOL COPPS) is a European Union mission that has been undertaken under the auspices of the Common Security and Defense Policy (CSDP). It is part of the ongoing efforts of the European Union aimed at establishing a lasting and sustainable peace in the Middle East. In this regard, the EU in particular seeks to contribute to providing the conditions for the maintenance of public order, and establishing the rule of law.<sup>15</sup> EUPOL COPPS is one of the instruments through which the EU wants to help improve the overall security of the Palestinian territories. It was launched by the EU Council Decision, adopted on 14 November 2005<sup>16</sup> and began working on 1 January 2006, taking charge of the Office for the Coordination of EU aid to the Palestinian police (EU Coordination Office for Palestinian Police Support), which was previously established under the Office Special

<sup>14</sup> Council Decision 2008/884/CFSP:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:316:0021:0021:EN:PDF>

<sup>15</sup> Savet EU, Brošura o EUPOL COPPS: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUPOL%20COPPS%20booklet.pdf>

<sup>16</sup> Council Joint Action 2005/797/CFSP;

Representative for Middle East peace process.<sup>17</sup> This initiative is a concrete expression of EU readiness to help the Palestinian Authority to take responsibility for establishing and maintaining public order, particularly to build the capacity of the police and institutions to implement law. It was originally planned to last until 31 December 2010, with no possibility for extension of its mandate. The first evaluation of the results of the mission was at the beginning of 2009.

EUPOL COPPS mission is to contribute to establishing sustainable and effective police service and an advisory role to improve cooperation with other international actors involved in security sector reform and judicial reform. The main tasks of EUPOL COPPS are: to provide adequate assistance to the Palestinian Civil Police in implementation of current actions, but in the long-term reform efforts of the service is to be transformed into an efficient force, as defined in the Programme of development of Palestinian police (Palestinian Civil Police Development Programme); to advise and work closely with the Palestinian police, and with officials of high rank, both at central and local levels, coordinated financial assistance to the Palestinian police and EU members and assistance of other international donors, and to facilitate this process (project activities are mainly focused on training and equipping of Palestinian police); advice, participate in planning and programming of the Palestinian criminal justice reform.<sup>18</sup>

## **EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo – DR Congo EUPOL**

EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EUPOL DRKONGO) took over the mandate of the EUPOL Kinshasa, the first EU police mission in Africa, which lasted from February 2005 to June 2007. The mandate of EUPOL DR Congo began in July 2007 and it was planned to last until 2009, but its mandate was extended until June 2010.<sup>19</sup> The mission consists of 53 international experts, including police and judicial experts, and experts from security sector, particularly specialized in the field of human rights, participation of children in armed forces and for gender equality.

The main goal of this mission was to assist in the reform of police and judicial sectors, which is part of a wider EU commitment to reform the security sector in DR Congo. The scope was to establish a professional, efficient and multi-ethnic police force. The mission was also aimed at improving communication and interaction between the judiciary and the police. As part of its engagement in the reform of the police, members of EUPOL DR Congo advised and assisted the Congolese authorities directly. They did it through the Council for monitoring the reform of the police (Police Reform Monitoring Committee), a joint consultative body, established by the Minister of Police, composed not only of ministries covered by the reform of the police, but also of international representatives and experts. Judicial reform was focused on the establishment of inspectorates and audit bodies to prevent and detect any fraud or abuse to the police. These bodies were directly responsible to the Minister of Police.

<sup>17</sup> Saveta EU, Sekreterijjat, „EU Police Mission for the Palestinian Territories – factsheet”, mart 2009:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/090325%20FACTSHEET%20EUPOL%20COPPS%20-%20version%2012\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090325%20FACTSHEET%20EUPOL%20COPPS%20-%20version%2012_EN.pdf)

<sup>18</sup> „EU Police Mission for the Palestinian Territories – factsheet, mart 2009:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/090325%20FACTSHEET%20EUPOL%20COPPS%20-%20version%2012\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090325%20FACTSHEET%20EUPOL%20COPPS%20-%20version%2012_EN.pdf)

<sup>19</sup> EU Police Mission for the DRC – factsheet, 2009:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/090923%20Factsheet%20EUPOL%20RD%20Congo%20-%20version%206\\_EN12.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090923%20Factsheet%20EUPOL%20RD%20Congo%20-%20version%206_EN12.pdf)

Reform of the criminal police had been directed towards the formation of the Unit for investigation and intervention (Police Research and Intervention Unit), which would be within the Congolese National Police, and the establishment of the command, control and coordination (C3c), which would function on a national and local level. To stabilize the security situation in Congo and the rounding of activities undertaken within the framework of security sector reform, the mandate of the mission was extended for another 12 months, so it lasted until the end of June 2010.<sup>20</sup>

## EU support to African Union mission in Darfur – AMIS

In January 2004, European Union and its members provided the financial and political support, and supported the efforts of the staff of the African Union Mission in Darfur (Sudan). They helped them in order to ensure application of the results of Abuja peace negotiations and decisions of the cease-fire. Also, the EU provided technical assistance in planning and equipping mission AMIS. African Union Mission in Sudan was established in May 2004 to oversee the implementation of the ceasefire agreement and implementation of related agreements. Then, it helps to build confidence, provide a safe environment for the delivery of humanitarian and other international aid and the return of refugees and internally displaced persons.<sup>21</sup>

The European Union has provided consolidated support package, which involves the use of combined civilian and military instruments and measures. This mission was launched at the request of the African Union, by order of the EU Council of 20 July 2005<sup>22</sup>. Support was provided continuously until December 2007, when the AMIS mandate ended, and took over the joint mission of the African Union and the United Nations (UNAMID) in accordance with UNSCR 1769 in 2007. For this purpose, the EU has deployed about 30 officers, 15 military experts and two military observers. Also, military personnel, police officer and political advisor had provided support to the EU Special Representative for Sudan in Addis Ababa in the course of his activities and contacts in cooperation with the African Union. During this operation, the EU gave assistance to the AU headquarters in Addis Ababa, in Khartoum and El Faser. The main task of this mission was to support the AMIS Civilian Police (CIVPOL), train staff and develop a police unit within the Secretariat of the African Union. During this period, Member States have provided coordinated strategic airlift for more than 2,000 members of the African Union.<sup>23</sup>

## Conclusion

The world is changing and Europe faces an increasingly complex and uncertain security environment. There is a growing demand for the European Union to become more capable, more coherent and more strategic as a global actor. The EU disposes of a unique array of instruments to help promote peace and security where needed. A comprehensive approach is a key asset to tackle the complex, multi-actor and multidimensional crises and growing security threats of today and tomorrow, as highlighted in the European Security Strategy. The Council of the European Union agrees that in

<sup>20</sup> Ibid;

<sup>21</sup> EU support to the African Union Mission in Darfur - AMIS- Factsheet, 2008: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080109-Factsheet8-AMISII.pdf>

<sup>22</sup> Council Joint Action 2005/557/CFSP, OJ L118;

<sup>23</sup> Darfur - Consolidated EU package in support of AMIS II- factsheet, mart 2006: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/060307factsheet3AMIS\\_II.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/060307factsheet3AMIS_II.pdf)

addition to continuing with civilian missions and military operations, the EU has to improve its ability to foster civilian-military cooperation and to use the Common Security and Defense Policy (CSDP) as part of coherent EU action, which should also include political, diplomatic, legal, development, trade and economic instruments. The Treaty of Lisbon offers an opportunity for reinforcing the comprehensive approach. As the European External Action Service becomes operational under the direction of the High Representative, who is also Vice President of the Commission, the Treaty's implementation will facilitate and maximize effectiveness of the use of the variety of policies and instruments at the EU's disposal in a more coherent manner, in order to address the whole cycle, from preparedness and preventative action, through crisis response and management, including stabilization, peace-making and peace-keeping, to peace-building, recovery, reconstruction and a return to longer-term development.

## References

1. Smith, Karen E, *The Instruments of European Foreign Policy*, in Zielonka, Jan (ed.) *Paradoxes of European Foreign Policy*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1998;
2. Lindstrom, Gustav., *Enter the EU Battle groups*, Chaillot Paper, No. 97, EUISS, 2007;
3. Elvins, Martin, *Europe's Response to Transnational Organized Crime*, in Edwards, Adam and Gill, Peter, *Transnational Organized Crime: Perspectives on Global Security*, Routledge Taylor and Francis Group, London and New York;
4. Nikač, Zeljko, *Transnational cooperation in the fight against crime: Europol and Interpol*. London: Blackwell, 2006;
5. Rhinard, Mark, "EU Counter-Terrorism: An Ascending Sector", in Boin, Arjen, Magnus Ekengren and Mark Rhinard, *Security in Transition: Towards a New Paradigm for the EUROPEAN UNION*. Stockholm: Swedish National Defense College, 2008;
6. Guild, Elspeth and Geyer, Florian (eds.). *Security versus Justice: Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Hampshire: Ashgate, 2008;
7. Europol Convention: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=legalconv>
8. European Organised Crime Threat Assessment (OCTA) 2008; [http://www.europol.europa.eu/publications/European\\_Organised\\_Crime\\_Threat\\_Assessment\\_\(OCTA\)OCTA2008.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)OCTA2008.pdf)
9. Stajic, Ljubomir. *Fundamentals of system security*. New York: Institute for textbooks and teaching aids, 2008,
10. European Union Police Mission PROXIMA: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Proxima-Brochure.pdf>
11. Javier Solana, EUPOL PROXIMA: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/declarations/87469.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/declarations/87469.pdf)
12. Political and Security Committee Decision PROXIMA/2/2004: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l\\_367/l\\_36720041214en00290029.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_367/l_36720041214en00290029.pdf)
13. EU police advisory team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia - Factsheet, December 2005: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet\\_EUPAT\\_fYROM\\_051215.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Factsheet_EUPAT_fYROM_051215.pdf)
14. EUPAT: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=994&lang=EN>

15. EUPM / BiH: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=585&lang=EN>
16. Council Joint Action 2007/749/CFSP;
17. EUPM / BiH - factsheet: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/090325%20FACTSHEET%20EUPM%20-%20version%206\\_EN02.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090325%20FACTSHEET%20EUPM%20-%20version%206_EN02.pdf)
18. Political and Security Committee, EUPM/1/2008: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:298:0030:0030:EN:PDF>
19. Council Joint Action 2008/128/CFSP on European union Rule of Law Mission in Kosovo, (EULEX KOSOVO), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:148:0033:0033:EN:PDF>
20. EULEX Kosovo – factsheet: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/090814%20FACTSHEET%20EULEX%20Kosovo%20-%20version%208\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090814%20FACTSHEET%20EULEX%20Kosovo%20-%20version%208_EN.pdf)
21. Council Decision 2008/814/CFSP: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:282:0032:0032:EN:PDF>
22. Council Joint Action 2007/369/CFSP;
23. Council Decision 2008/884/CFSP: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:316:0021:0021:EN:PDF>
24. EUPOL COPPS: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUPOL%20COPPS%20booklet.pdf>
25. Council Joint Action 2005/797/CFSP;
26. EU Police Mission for the Palestinian Territories – factsheet: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/090325%20FACTSHEET%20EUPOL%20COPPS%20-%20version%2012\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090325%20FACTSHEET%20EUPOL%20COPPS%20-%20version%2012_EN.pdf)
27. EU Police Mission for the Palestinian Territories – factsheet: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/090325%20FACTSHEET%20EUPOL%20COPPS%20-%20version%2012\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090325%20FACTSHEET%20EUPOL%20COPPS%20-%20version%2012_EN.pdf)
28. EU Police Mission for the DRC – factsheet: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/090923%20Factsheet%20EUPOL%20RD%20Congo%20-%20version%206\\_EN12.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/090923%20Factsheet%20EUPOL%20RD%20Congo%20-%20version%206_EN12.pdf)
29. EU support to the African Union Mission in Darfur - AMIS- Factsheet: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080109-Factsheet8-AMISII.pdf>
30. Council Joint Action 2005/557/CFSP, OJ L118;
31. Darfur - Consolidated EU package in support of AMIS II- factsheet: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/060307factsheet3AMIS\\_II.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/060307factsheet3AMIS_II.pdf)