

NBP – JOURNAL OF CRIMINALISTICS AND LAW

NBP – ŽURNAL ZA KRIMINALISTIKU I PRAVO

UDC 343.98

ISSN 0354-8872

ACADEMY OF CRIMINALISTIC AND POLICE STUDIES, BELGRADE – THE REPUBLIC OF SERBIA
KRIMINALISTIČKO-POLICIJSKA AKADEMIJA, BEOGRAD – REPUBLIKA SRBIJA

NBP

JOURNAL OF CRIMINALISTICS AND LAW

ŽURNAL ZA KRIMINALISTIKU I PRAVO

KRIMINALISTIČKO-POLICIJSKA AKADEMIJA
Beograd, 2012

PUBLISHER

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, 196 Cara Dušana Street (Zemun)

EDITORSHIP

Professor Dragoljub KAVRAN, PhD, Faculty of Law, Belgrade, President
kavran@sbb.rs, +381 11 324-1501

Professor Claus ROXIN, PhD, Faculty of Law, Munchen
mail@claus-roxin.de, +49(89)2180-2736

Professor Gorazd MEŠKO, PhD, Faculty of Criminal Justice and Security, University of Maribor
gorazd.mesko@fvv.uni-mb.si, 00386 13008300

Professor Dušan POPOV, PhD, Polytechnic University, Temisoara
dusan-popov@yahoo.com, 61/3-883-1756

Professor Dejan ILIĆ, PhD, ARRI AG, Munich
dilic@arri.de, +49 (0)89 38091456

Professor Miodrag KULIĆ, PhD, J.W.Geothé-Universität, Frankfurt
kulic@itp.uni-frankfurt.de, +49-69-798-22570

Professor Željko NIKAČ, PhD, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade
zeljko.nikac@kpa.edu.rs, +381 64 8927 654

Professor Đorđe ĐORĐEVIĆ, PhD, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade
djordje.djordjevic@kpa.edu.rs, +381 64 8924 220

Professor Radovan RADOVANOVIĆ, PhD, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade
radovan.radovanovic@kpa.edu.rs, +381 64 8922 660

Professor Slobodan JOVIČIĆ, PhD, Faculty of Electrical Engineering, Belgrade
jovicic@etf.rs, +381 11 322-9212

Professor Srđan MILAŠINOVIĆ, PhD, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade
srdjan.milasinovic@kpa.edu.rs, +381 64 8924 216

EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief

Professor Goran B. MILOŠEVIĆ, PhD,
Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Crime-investigation and Forensics Editor

Professor Ljiljana MAŠKOVIĆ, PhD,
Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Police and Security Editor

Professor Đorđe ĐORĐEVIĆ, PhD,
Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

ENGLISH LANGUAGE EDITOR AND PROOF-READER

Dragoslava MIĆOVIĆ

SERBIAN LANGUAGE EDITOR AND PROOF-READER

Jasmina MILETIĆ

PRINTED BY

Scanner Studio, Belgrade

IMPRESSION

300 copies

PDF VERSION OF THE JOURNAL

www.kpa.edu.rs

Published three times a year

TABLE OF CONTENTS

Original Scientific Papers

MODELS OF MODERN TERRORISM Radoslav Gaćinović.....	1
DISCRETIONARY POWERS OF THE POLICE Dragan Vasiljević.....	19
ENERGY SECURITY PROSPECTS OF THE BALKANS Zoran Kilibarda, Marko Filijović.....	35
THE PRINCIPLES AND STANDARDS OF COMBATTING TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS IN THE REPUBLIC OF SERBIA Saša Mijalković.....	49

Review Papers

MOTIVATIONAL MODELS OF MULTIPLE SERIAL KILLERS Zoran Đurđević, Nenad Radović, Dag Kolarević.....	67
TRANSITION FROM SECI CENTRE TO SELEC Sergej Ujanov, Miloš Oparnica.....	77
ARMS TRADE – BETWEEN THE GLOBALISATION, SECURITY STRATEGIES, CONFLICTS AND PROFIT Drage Petreski, Rade Rajkovchevski.....	89
INTELLIGENCE AGENCIES AND THE INTELLIGENCE COOPERATION IN THE EUROPEAN UNION COUNTERTERRORISM CONCEPT Predrag Pavličević.....	107
CRIME MAPPING IN THE FUNCTION OF PROBLEM-ORIENTED POLICING Nenad Milić.....	123
SINGLE-PURPOSE OMBUDSMEN IN THE REPUBLIC OF SERBIA Čedomir Marković, Sreten Jugović.....	141
THE ROLE OF INTERNAL FINANCIAL CONTROL IN PREVENTION OF MISAPPLICATION OF FUNDS Jelena Šuput.....	153

IZDAVAČ

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, Cara Dušana, 196 (Zemun)

UREĐIVAČKI ODBOR

Prof. dr Dragoljub KAVRAN, Pravni fakultet, Beograd, predsednik
kavran@sbb.rs, +381 11 324-1501

Prof. dr Klaus ROKSIN, Pravni fakultet, Minhen,
mail@claus-roxin.de, +49(89)2180-2736

Prof. dr Gorazd MEŠKO, Fakultet za varnostne vede, Univerzitet u Mariboru
gorazd.mesko@fvv.uni-mb.si, 00386 13008300

Prof. dr Dušan POPOV, Politehnički fakultet, Temišvar
dusan-popov@yahoo.com, 61/3-883-1756

Prof. dr Dejan ILIĆ, ARRI AG, Minhen
dilic@arri.de, +49 (0)89 38091456

Prof. dr Miodrag KULIĆ, J.W.Geothe-Universitat, Frankfurt
kulic@itp.uni-frankfurt.de, +49-69-798-22570

Prof. dr Željko NIKAČ, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd
zeljko.nikac@kpa.edu.rs, +381 64 8927 654

Prof. dr Đorđe ĐORĐEVIĆ, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd
djordje.djordjevic@kpa.edu.rs, +381 64 8924 220

Prof. dr Radovan RADOVANOVIĆ, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd
radovan.radovanovic@kpa.edu.rs, +381 11 64 8922 660

Prof. dr Slobodan JOVIČIĆ, Elektrotehnički fakultet, Beograd
jovicic@etf.rs, +381 11 322-9212

Prof. dr Srdan MILAŠINOVIĆ, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd
srdjan.milasnovic@kpa.edu.rs, +381 64 8924 216

IZDAVAČKI SAVET

Glavni i odgovorni urednik

Prof. dr Goran B. MILOŠEVIĆ

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Urednik kriminalističko-forenzičke oblasti

Prof. dr Ljiljana MAŠKOVIĆ

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Urednik policijsko-bezbednosne oblasti

Prof. dr Đorđe ĐORĐEVIĆ

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

LEKTOR I KOREKTOR ZA ENGLJSKI JEZIK

Dragoslava MIĆOVIĆ

LEKTOR I KOREKTOR ZA SRPSKI JEZIK

Jasmina MILETIĆ

Štampa

Scanner studio, Beograd

TIRAŽ

300 primeraka

PDF VERZIJA ČASOPISA

www.kpa.edu.rs

Izlazi tri puta godišnje

SADRŽAJ

Originalni naučni radovi

OBLICI SAVREMENOG TERORIZMA Radoslav Gaćinović	1
DISKRECIONA OVLAŠĆENJA POLICIJE Dragan Vasiljević.....	19
PERSPEKTIVE ENERGETSKE BEZBEDNOSTI BALKANA Zoran Kilibarda, Marko Filijović.....	35
PRINCIPI I STANDARDI BORBE PROTIV TRGOVINE LJUDIMA U REPUBLICI SRBIJI Saša Mijalković.....	49

Pregledni radovi

MOTIVACIONI MODELI SERIJSKIH SEKSUALNO MOTIVISANIH UBISTAVA Zoran Đurđević, Nenad Radović, Dag Kolarević	67
TRANZICIJA SECI CENTRA U SELEC Sergej Ujanov, Miloš Oparnica	77
TRGOVINA ORUŽJEM – IZMEĐU GLOBALIZACIJE, SIGURNOSNIH STRATEGIJA, KONFLIKATA I PROFITA Drage Petreski, Rade Rajkovchevski	89
OBAVEŠTAJNE AGENCIJE I OBAVEŠTAJNA SARADNJA U KONCEPTU KONTRATERORIZMA EVROPSKE UNIJE Predrag Pavličević	107
MAPIRANJE KRIMINALA U FUNKCIJI PROBLEMSKI ORIJENTISANOG RADA POLICIJE Nenad Milić	123
SPECIJALIZOVANI OMBUDSMANI U REPUBLICI SRBIJI Čedomir Marković, Sreten Jugović	141
INTERNA FINANSIJSKA KONTROLA U PREVENCIJI KRIVIČNOG DELA NENAMENSKOG TROŠENJA BUDŽETSKIH SREDSTAVA Jelena Šuput	153

OBLICI SAVREMENOG TERORIZMA

Radoslav Gaćinović

Institut za političke studije, Beograd

Sažetak: Ovaj rad je pokušaj autora da se terorizam klasifikuje prema oblicima njegove upotrebe, kao i da se osvetle dimenzije svih oblika savremenog terorizma, prema šemi koja se u radu daje. Autor smatra da se čovek ne rađa kao terorista i da se terorizam može definisati, pa zato uz pomoć političke i pravne teorije pokušava uočiti njegove uzroke bez kojih posledica ne bi nastupila. Dvostruki standardi velikih sila navode autora na mišljenje da je današnja nasilna politika nekih moćnih država sa sebi svojstvenim, nedoslednim humanizmom, samo potvrda da je atak na čoveka gotovo univerzalna stvarnost, ali, da ironija bude veća, to se dešava u eri opšte promocije prava čoveka u međunarodnoj zajednici. Dakle, politička kultura mora doživeti preporod i svoju aktivnost sprovesti u skladu sa civilizacijskim perspektivama, što znači da će odbaciti nasilnu borbu za vlast putem represije, zavere, terora i terorizma. Terorizam kao sociološka i kriminološka pojava je nužni protivnik gotovo svih savremenih društava, bez obzira na stepen njihovog društveno-ekonomskog razvoja. Pored ostalih oblika nasilja koji čoveku uzimaju slobodu, život, pravo na rad i egzistenciju, terorizam je najspektakularniji, posebno ekološki terorizam i samoubilački oblici terorizma.

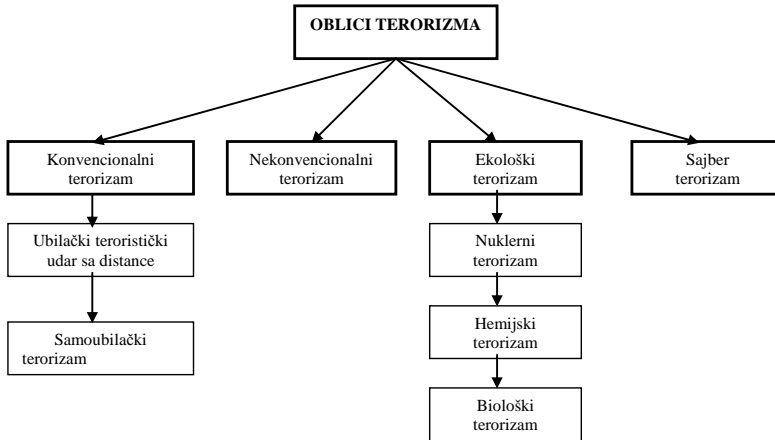
Ključne reči: savremeni terorizam, oblici, konvencionalni, nekonvencionalni, sajber terorizam, nuklearni terorizam, hemijski terorizam, biološki terorizam.

Savremeni terorizam je nasilni oblik ponašanja. On je generator nasilja ili pretnje nasiljem, sa ciljem ometanja funkcionisanja vlade, odnosno, društveno-političkog sistema i promovise politička, ideološka ili verska načela totalnog nasilja. Bez obzira na to što je još uvek u svetu preovladavajuće prisustvo konvencionalnog terorizma, ni nekonvencionalni, ekološki i sajber terorizam se ne smeju potceniti niti zanemariti opasnost od njihovog delovanja. Dakle, oblici savremenog terorizma su: konvencionalni, nekonvencionalni, ekološki i sajber terorizam.

1. Konvencionalni terorizam

Konvencionalni terorizam se deli na: ubilački teroristički udar sa distance i samoubilački terorizam. Ubilački teroristički udar sa distance predstavlja vrstu

konvencionalnog terorizma koji se primenjuje od početka XX veka. To je oblik terorističkih aktivnosti kojim se sa distance koja je za teroriste bezbedna ispaljuju projektili, aktiviraju eksploziv i druga razarajuća sredstva, radi nanošenja velikih gubitaka ljudstvu i materijalno-tehničkim sredstvima države koju teroristi napadaju. Žrtve tog oblika terorizma su nedužni civili, preko kojih teroristi žele da zaplaše što više ljudi i skrenu pažnju međunarodne zajednice na svoje političke ciljeve.



Samoubilački terorizam je postao jedan od najtragičnijih oblika savremenog terorizma. Najstariji primer samoubilačkog napada u ime Alaha odnosi se na jedan od najznačajnijih događaja u muslimanskoj istoriji. To je bilo samoizabrano mučeništvo Huseina ibn Alija u bici kod Karbale 800. p.n.e. Grupa šiita pod vođstvom imama (verskog vođe), Huseina ibn Alija, krenula je u pohod na sunite, za koje je Husein verovao da će odgovoriti gestom pomirenja. Međutim, i pored upozorenja da neće doći do pomirenja, Husein je sa svojim sledbenicima svesno krenuo u stradanje do kojega je moralo doći u bici sa sunitima. Otpustivši sve osim 72 verna sledbenika, Husein je krenuo da se sretne sa sunitima. Kod sela Karbale, gde je njega i njegove sledbenike izmasakriralo 10.000 sunitskih vojnika.¹

Korišćenjem bombaša–samoubica povećava se verovatnoća da će oružje pogoditi cilj. Čovek je jedino živo biće koje je u stanju da samo sebi namerno okonča život i ne postoji ni jedna društvena, kulturna ili religijska grupa koja nije imuna na samoubistvo.² U kulturi starih Grka samoubistvo nije bilo slavljeno, ali je tolerisano kao akt izbora pojedinca, tako da je Platon smatrao samoubistvo neetičkim činom, dok je „Seneka čin samoubistva smatrao najvišim izrazom čovekove slobode.“³ Aristotel je smatrao da samoubistvo ima negativan uticaj na zajednicu i iz tog razloga ga je odbacivao, smatrajući da ljudski život nije vlasništvo samo pojedinca nego da pripada i zajednici. Iz tog razloga današnje društvo i crkva odbacuju i kritikuju samoubistvo – smatra se da ima loš uticaj na zajednicu. Samoubilački akt je u starom Rimu doveden do svojevrzne

¹ Vajt, Dž. *Terorizam*, Aleksandrija pres, Beograd, 2004, str. 128.

² *Sociology Basics*, Magill's Choice, Salem Press, INC, Pasadena, Hackensack, New Jersey, 2000, p. 521.

³ *Ibid*, p. 522.

morbidne apoteoze.⁴ Spinoza u *Etici* kaže: „Nijedna vrlina nije preča od napora za samoodržanjem. Samoubice su nemoćne duhom i pobeđene od spoljnih uzroka“.⁵ U starom Egiptu, za vreme Kleopatrine vladavine (koja je i sama završila svoj burni život samoubistvom), samoubistvo ne samo da je tolerisano nego su i održavana posebna predavanja o samoubijanju i odgovarajućim samoubilačkim sredstvima i tehnikama. Dakle, samoubistvo se različito shvata i prihvata u različitim kulturnim i religijskim zajednicama. Početkom XX veka i kasnije stupa na scenu samoubilački terorizam koji će predstavljati najveći problem savremenom svetu i u XXI veku. Pod samoubilačkim terorizmom podrazumeva se izvođenje akcije koja ne može biti uspešna bez smrti izvršioca, a on ili ona su toga unapred svesni.⁶ Iako je u današnje vreme prva asocijacija kada je reč o samoubilačkom terorizmu islamistički terorizam i terorističke organizacije poput Al Kaide (*Al-Qaeda*), Hamasa (*Hamas*), Hezbolaha (*Hizballah*), samoubilački terorizam nije svojstven samo jednoj religiji, jednom narodu, državi, kontinentu. Samoubistvo u savremenom svetu koriste različite religijske grupe, uključujući muslimanske (sunitske, šiitske), hrišćanske i jevrejske kao i sekularne organizacije, ali i mnoge druge grupe i organizacije u različitim delovima sveta.⁷

U terorizmu bombaš–samoubica postaje navođena raketa u ljudskom obliku. Teroristi Hezbolaha prvi su izveli samoubilačke napade na Bliskom istoku posle izraelske invazije na Liban 1982. godine. Dakle, prvi put su se pojavili bombaši–samoubice 1982. godine u akciji protiv izraelskih vojnih objekata u Libanu. Razne milicije koje su se protivile izraelskoj invaziji na Liban nisu bile dovoljno jake da se suprotstave protivniku, pa su izabrali najefikasniji način borbe uključivši bombaše–samoubice protiv Izraela. Nakon uspešnog samoubilačkog napada na američke marince i Francusku armiju u Bejrutu 1983. godine, taktika terorista–samoubica postala je glavni deo strategije terorista sa Bliskog istoka.

Pošto teroristi mogu napasti bilo koji deo sveta, niko nije potpuno siguran da neće biti meta terorističkih aktivnosti. Jedan od najopasnijih oblika izvršenja terorizma je samoubilački terorizam.⁸ Taj oblik terorizma izražava potpunu opredeljenost pojedinaca za sopstveno žrtvovanje radi ispunjenja njegovih unutrašnjih motiva u

⁴ Bukelić, J., *Socijalna psihijatrija*, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd, 2000, str. 310.

⁵ Isto, str. 308.

⁶ CRS Report for Congress, *Terrorists and Suicide Attacks*, Kurth Cronin, August 28, 2003.

⁷ Prema do sada najobimnijem istraživanju samoubilačkog terorizma, koje je sproveo Robert Pajp u periodu od 1980 do kraja 2003. godine u svetu je izvedeno 315 samoubilačkih terorističkih napada (Pape, R. A., *Dying to Win, The Strategic Logic of Suicide Terrorism*, Randon House, New York, 2005, p. 28).

⁸ Najteži samoubilački teroristički akti na području Kavkaza bili su: 7. juna 2000. u samoubilačkom napadu na rusku vojnu bazu u Alhan Jurtu (u blizini glavnog grada Čečenije) koji su počinile dve Čečenke koristeći kamion napunjen eksplozivom, poginulo je 27 lica. Čečeni su tada prvi put upotrebili taktiku samoubilačkih atentata; 23. jula 2000. izveden je niz samoubilačkih napada na četiri čečenske lokacije kada je ubijeno 33 Rusa; 29. novembra 2001. žena samoubica izvela je atentat u Urus Martanu ubivši tada jednog vojnog starešinu, dok je glavna meta napada general Gajdar Gadžijev, teško ranjen; 3. maja 2002. čečenski teroristi su u samoubilačkom napadu ubili četiri ruska vojnika u Groznom; 27. decembra 2002. dvojica čečenskih terorista digli su u vazduh svoja vozila ispred sedišta čečenske proruski orijentisane administracije u Groznom, kada su ubijena 83 lica; 12. maja 2003. kamion napunjen eksplozivom udario je u zgradu u mestu Znamenskoje pri čemu je ubijeno 60 lica; 14. maja 2003. žena samoubica je tokom verske procesije u Ilašan Jurtu aktivirala bombu i tada je ubijeno 18 ljudi; 5. juna 2003. dvadeset lica među kojima je bila većina vojnika ubijeno je kada je žena samoubica aktivirala eksploziv u autobusu u Mazdoku; 20. juna šest policajaca i dvoje samoubica poginuli su u Groznom i 1. avgusta 2003. godine 50 lica je poginulo a 80 ranjeno u terorističkom aktu izvedenom kamionom natovarenim eksplozivom u vojnoj bolnici u Nazdoku (Gaćinović, R., *Terorizam*, Draslar, Beograd, 2005, str. 152).

svrhu nekog političkog cilja. Cilj teroriste samoubice je samožrtvovanje tokom izvođenja akcije tj. tokom uništenja unapred odabranog objekta. U akciji najčešće koristi eksploziv, i to kao opasač oko sopstvenog pojasa ili upravlja kamionima punim eksploziva do konačnog cilja. Takav terorizam ima najviše uspeha, jer akteri ne brinu o svom životu, već o tome kako će uništiti protivnika. Priprema i planiranje akcije samoubilačkog terorizma je jednostavnija od drugih oblika terorizma. To je jednosmerna aktivnost, tu se ne planira dvosmerna aktivnost, tj. akcija i izvlačenje terorista iz akcije što je veoma komplikovana i najteža faza terorističkih aktivnosti. Dakle, planira se isključivo napad, bez povratka iz akcije.

Poznato je da je gonjan za preživljavanjem jedan od osnovnih ljudskih nagona, a kod terorista–samoubica on je prevaziđen, što je dokaz da su ti ljudi prevazišli ono ljudsko snagom verske zaslepljenosti, a sa psihološkog aspekta, oni šalju jaku poruku ostalim teroristima. Oni snagu duha tretiraju kao božanstvenu snagu, koja ih ako ispune svoj zavet sebi i bogu šalje u raj, smatrajući da ih materijalne stvari razbožavaju i guraju naniže ka paklu. Više od 20 godina od svog pojavljivanja, samoubilački terorizam i dalje ostaje najmoćnije terorističko oružje. U svetu će strah od tog terorizma biti opravdan sve dok se ne eliminišu problemi koji su osnov za njegovo postojanje, odnosno, dok ne budu eliminisani politički razlozi koji ih podstiču na aktivnost. Međutim, ako se samoubilački terorizam nazove modernom formom terorizma, nije u stvari proizvod događanja u poslednjih 20 godina. Korene svoje demonske univerzalnosti on vuče još od prvog veka kada su se izvodili samoubilački napadi u starom Sizirisu. Deset vekova kasnije, u Siriji se pojavljuje sekta pod nazivom „Asasini“, nastala od muslimanskih boraca koji su živeli na severu Persije i koji su primenjivali samoubilački terorizam kao strategiju u širenju islama.

U XVIII veku muslimanske zajednice na malabarskoj obali u Indiji, Acehu na Sumatri, Mindanau i Sulu na Filipinima odlučno su pribegavale samoubilačkim napadima, kao načinu borbe protiv kolonijalnih okupatora.

Organizacija Hamas, koja je u Palestini prva započela napade samožrtvovanja, je bila direktni odgovor uz palestinsku intifadu (ustanak) protiv izraelske okupacije. Halid ibn Velid, veliki islamski vojskovođa koji nije izgubio nijednu bitku, pa ni onu koju je vodio protiv muslimana dok nije prihvatio islam, pred bitku sa Vizantijom protivničkim vojnicima kaže: „Dolazim vam sa ljudima koji više vole smrt, nego što vi volite život“. Takva izjava proizilazi iz čvrstog uverenja u život posle smrti. *Al khaliyya al istishhadiyya*, što se često pogrešno prevodi kao „samoubilačka ćelija“, a zapravo znači „mučenička ćelija“ – osnovni je način funkcionisanja bombaških operacija. Svaka ćelija se sastoji od šefa i dva ili tri mlada čoveka. Kad kandidat dospe u ćeliju, obično posle više meseci, nekada i godina verske obuke daje mu se uzvišeni naziv *al shaheed hayy*, što znači „živi mučenik“. Svaka ćelija je usko izdvojena i tajna je. Članovi ćelije se međusobno ne poznaju i ni sa kim ne razgovaraju o svojoj prošlosti. Jedini koga svi poznaju je rukovodilac ćelije. Svakoj ćeliji koja se gasi nakon izvedene akcije, daje se neko ime iz Kurana ili istorije islama. Verska obuka traje 24 sata dnevno. Živi mučenik ulazi u dugo isposništvo. Pred akciju priprema svoje zaveštanje kako na papiru tako i na video snimku. Mladi čovek neprekidno posmatra samog sebe na snimku. To mu pomaže da se suoči sa smrću, a ne da od toga strahuje. Tako se on zblizava sa onim što treba da učini.

Samoubilački terorizam se može definisati kao odlučnost za sopstveno žrtvovanje tokom uništenja određene mete, što će imati uticaja na političke procese. Samoubilački napadi su odraz krajnje nemoći i očaja koji često proističe iz dubine nepravde ili iz težnje ka višim ciljevima, a u nedostatku adekvatnih sredstava za njihovo postizanje. Samoubilački napadi predstavljaju nasilne, politički motivisane akcije koje izvršavaju teroristi u svesnom stanju dižući u vazduh i sebe i zadatu metu. Prethodna pripremljenost na sigurnu smrt je preduslov za uspešan napad. Za terorizam se može reći da je „sinteza rata i pozorišta“.⁹ Samoubilački napad se primenjuje zbog toga: što je to jedinstvena i jeftina akcija (ne zahteva misiju spasavanja izvršioca); što povećava verovatnoću velikog broja žrtava i velikih razaranja (obzirom na to da bombaš može precizno da bira vreme, mesto i okolnosti napada); što nema opasnosti da će angažovani teroristi da odaju važne informacije (s obzirom na to da je njihova smrt sasvim izvesna) i što napad ima ogroman uticaj na javno mnjenje i medije (s obzirom na to da podrazumeva preovlađujući osećaj bespomoćnosti).¹⁰ Dakle, terorista-samoubica je u potpunosti svestan da, ukoliko on (ona) sam (sama) ne pogine, planirani napad neće biti realizovan i zbog toga su teroristi samoubice unapred opredeljeni da daju sopstveni život za ideju (veru, organizaciju) kojoj pripadaju.

Izvođenje samoubilačkog napada obuhvata kompleksni sistem priprema u kojem su obuhvaćeni različiti ciklusi terorističkih aktivnosti. Iako se samoubilački napad definiše kao akcija pojedinca koji žrtvuje svoj sopstveni život, samoubica je u stvari poslednja karika u dugom organizacionom lancu. U senci iza napadača je složena organizaciona i operativna infrastruktura koja mu omogućava da realizuje svoj cilj. Izvođenje samoubilačkog napada zahteva od organizacije da rukovodi serijom priprema u koje su uključeni kako aktivisti organizacije, tako i saradnici. Nakon što je odluka o napadu doneta, njeno sprovođenje u delo zahteva nekoliko odvojenih operacija: izbor cilja, prikupljanje podataka, regrutovanje, fizički i duhovni trening, priprema eksploziva i transport bombaša u područje izvođenja akcije, kao i upoznavanje samoubice sa metom napada. U takve zadatke obično su uključene desetine terorista i saučesnika koji neće izvršiti samoubistvo, ali se operacija bez njihovog učesća ne može izvesti.¹¹

Regrutovanje osoba za samoubilačke napade obuhvata pronalaženje i odabir odgovarajućih kandidata za putovanje u „rajsku kuću“. U njihovoj selekciji naročita pažnja usmerena je na sledeće karakteristike: religioznost kandidata (ili nacionalna posvećenost), percepcija nanesene nepravde, sposobnost da se odupre snažnom psihološkom pritisku i sposobnost da ostane u tajnosti.

Ukoliko postoji i najmanja šansa da je osoba samoubilački nastrojena, ona neće izvoditi mučeničku operaciju, jer njihova religiozna zakonitost glasi: *Ako želite postati mučenik, vi morate želiti da živite.*

Početak XXI veka samoubice koriste i sekularne terorističke organizacije, kao što su *Fatah* i *Narodni front za oslobođenje Palestine*. Vrbovanje potencijalnih samoubica se vrši od škole, univerziteta, do bolnica i restorana, a posebno je karakteristična sledeća metodologija terorističke organizacije u izboru budućih

⁹ Cindy, C., Combs, Slann, M., *Encyclopedia of Terrorism*, New York, Facts on File, Inc., 2002, p. 20.

¹⁰ Sprinzak, E., *Rational Fanatics, Foreign Policy*, September–October 2000, p 68.

¹¹ *Ibid.*

terorista–samoubica: regrutovanje uz pomoć „osmatrača“ u džamijama i na religioznim seminarima; regrutovanje dobrovoljaca iz redova aktivista organizacije; regrutovanje uz pomoć rodbinskih veza; prisilno regrutovanje; regrutovanje dobrovoljaca koji samoubilački napad koriste da se osvete za ličnu tragediju; regrutovanje žena koje smatraju samoubilački napad kao način da poboljšaju svoj status i povećaju društveni respekt prema njima. Posle regrutovanja bombaša–samoubice sledi proces ispitivanja pogodnosti kandidata za misiju. Čim se ustanovi da je kandidat pogodan, on dalje prolazi ofanzivnu psihološku obuku.

Obuka bombaša–samoubice izvodi se na dva glavna nivoa: religiozna i ideološka obuka (savlađivanje straha od smrti) i tehničkooperativna obuka. Religiozna obuka je uglavnom karakteristična za islamističke terorističke organizacije. Izvode je sveštenici koji religiozno opravdavaju izvođenje samoubilačkih napada i obezbeđuju objašnjenja za nagrade koje čekaju napadača za „svet u koji ide“. Ta obuka daje kandidatu emocionalnu snagu i smanjuje strah od smrti. Sveštenici igraju odlučujuću ulogu ne samo u emocionalnoj obuci potencijalnog bombaša–samoubice, već takođe i u stvaranju društvene atmosfere koja podstiče mučeništvo i doprinosi motivaciji za regrutovanje kandidata.¹²

Druga komponenta obuhvata tehničke i operativne aspekte kao što su upoznavanje sa sredstvima za aktiviranje eksplozivnih punjenja, uputstvima da se sakrije bomba i dospe do mete neupadljivog izgleda i smernice koje se odnose na detalje misije (vrsta izabrane mete, način transporta do mete, vreme napada itd.). Na kraju te faze, bombaš–samoubica je izolovan od svoje familije i prijatelja sve do vremena napada. Napadač se ponekad pridružuje ćeliji od tri ili četiri bombaša–samoubica, gde svako od njih čeka svoj red za izvođenje napada.¹³

Istraživači ulažu velike napore da osvetle dubinske dimenzije faktora koji odlučujuće utiču na realizaciju samoubilačke terorističke aktivnosti. Odlučujući faktori samoubilačke terorističke aktivnosti su: verovanje u život posle smrti ili vera u neki drugi oblik postojanja nakon smrti (ova verovanja su deo hinduizma, islama, hrišćanstva i judaizma; u japanskoj šinto religiji veruje se da preminuli nastavljaju da žive posle smrti kao polubogovi); stanja okupiranosti i presije koju je nametnula neka strana, kulturna i religiozna grupa praćena osećanjima beznađa i poniženja (ovo se odnosi na Palestince, Čečene, Kurde, Tamile i bio je naročito podsticajni faktor u svetim ratovima – džihadima u XVIII i XIX veku); nacionalni fanatizam ili lojalnost nekoj organizaciji koga karakterišu ljubav i totalna predanost organizaciji ili naciji na račun drugih nacija; seksualnost; naivnost (većina bombaša–samoubica su mladi i ne razmišljaju o realnosti koja ih okružuje i o konačnosti koju smrt donosi, tako da se njima veoma lako manipuliše); mržnja prema ciljnoj grupi; religijski fanatizam; intenzivna indoktrinacija ili tzv. ispiranje mozgov od strane terorističkih organizacija (takva indoktrinacija je uspešnija kada su religiozna uverenja kompatibilna sa ciljevima organizacije; samoubilački napadi ne bi bili izvedeni od strane vernika ukoliko bi bili osuđeni od strane sveštenstva i drugih uticajnih religioznih vođa, što znači da je religija nesumnjivo podsticajni faktor u samoubilačkom terorizmu); korišćenje droga ili drugih supstanci koje deluju na

¹² Gaćinović, R., *Terorizam u policijskoj i pravnoj teoriji*, Medija centar ODBRANA, Beograd, 2011, str. 134.

¹³ Mičić, P., *Samoubilački terorizam*, Altera, Beograd, 2006, str. 67.

psihu terorista–samoubica. Pored tih uslova, u koje se ličnost utapa i u kojima se stvara terorista–samoubica, na njih utiče i spoljna podrška (sve glavne organizacije koje su uključene u samoubilačke napade dobijaju pomoć i podršku stranih vlada i znatne donacije od istomišljenika); mladost; zloupotreba dece; nejednakost polova¹⁴, kao i neuspesi u ličnom životu.

2. Nekonvencionalni terorizam

Nekonvencionalni terorizam predstavlja oblik terorizma kao političkog nasilja, tj. neoružanog nasilja, koji je veoma kompleksan i za organe državne zaštite neprepoznatljiv. Izvodi se komplementarnim odnosom raznovrsnih – najsavremenijih metoda i postupaka bez oružja. Nekonvencionalni terorizam se primenjuje putem psihološko-propagandnih aktivnosti, zloupotrebe informacija uz primenu radija, TV, štampe i informacionih sistema, izazivanje straha uz primenu terorističke pretnje, podsticanje pobune u državnim institucijama sa političkim motivima, izazivanje i korišćenje raznih društvenih kriza, organizovanje i priprema državnih udara od strane politički motivisanih terorističkih grupa i organizacija. Cilj te vrste terorizma može biti skretanje pažnje međunarodne zajednice na neke terorističke organizacije koje žele da obelodane svoje političke ciljeve i da za njih dobiju podršku većine uticajnih imućnih država u svetu. Taj oblik terorizma je najtajanstveniji, vrlo se teško otkriva, pa mu je uspešno suprotstavljanje svedeno samo na verovatnoću. Iako je terorizam u suštini javan – otvoren, za nekonvencionalni terorizam se u suštini ipak može reći da je to neoružani period priprema za konvencionalnu terorističku akciju, a u teoriji je poznato da je pretnja i priprema kao i sama akcija teroristički akt.

3. Ekološki terorizam

Ekološki terorizam je početkom XXI veka postao najizrazitija opasnost za čovečanstvo. Ovaj oblik terorizma je karakterističan po tome što u svojim aktivnostima koristi resurse kao alat i resurse kao metu. Kada su u pitanju *resursi kao alat* terorizma, ekološki resursi se koriste kao prenosilac destruktivnog, opasnog agensa na populaciju. Teroristi koji žele da koriste *resurse kao metu* mogu da dignu u vazduh branu i poplave grad ili više gradova. Te vrste napada su za sada netipične, ali, nije isključeno da teroristi u budućnosti neće posegnuti i za takvim aktivnostima. Ekološki terorizam kao oblik terorizma sačinjavaju: nuklearni, hemijski i biološki terorizam.

4. Nuklearni terorizam

Nuklearni terorizam predstavlja upotrebu ili pretnju upotrebom radioaktivnih materijala. Nuklearno oružje teroristima može omogućiti znatne prednosti u procesu ostvarivanja njihovih političkih ciljeva, a posebno izazivanje pažnje svetskih medija. Mogućnost nuklearnog terorizma je činjenica koja veoma zabrinjava. Nuklearni terorizam je, u stvari, pojam koji obuhvata više mogućnosti koje ne moraju

¹⁴ Prva žena bomba samoubica dvadesetogodišnja Čečenka Zelikan Elikadžijeva (Zelikhhan Elikhadzhiyeva) je bila živa još 20 minuta nakon detoniranja eksploziva ispred ulaza na rok festival, a zatim umrla. Identifikovana je po pasosu za koji istražitelji veruju da je pripadao njoj. Takođe je pronađena avionska karta na njeno ime gde se vidi da je ona doletela u Moskvu iz Tbilisija dan pre bombaškog napada; Gaćinović, R., *Terorizam*, Draslar, Beograd, 2005, str. 163.

nužno uključiti i nuklearno oružje. Zbog toga je najprimerenije govoriti o upotrebi nuklearnih materijala u terorističke svrhe, što je i najpotpunije razmatranje nuklearnog terorizma. U tom smislu se mogu definisati tri osnovna principa delovanja: upotreba nuklearne eksplozivne naprave (nuklearna eksplozija); napad ili sabotaža na postojećim nuklearnim postrojenjima; upotreba tzv. prljave bombe (klasična eksplozija pomoću koje se radioaktivni materijal raspršuje u okolinu). Procena rizika je veoma bitna u razmatranju svake od navedenih metoda terorističke akcije. Prilikom procene rizika, za svaku metodu je bitno veoma stručno predvideti efikasnost dejstva i posledice, kao i verovatnoću njene upotrebe od strane terorista.

Pošto je nuklearni terorizam aktivnost koja se sprovodi pomoću visoke tehnologije, smatralo se skoro do pred kraj XX veka da je to malo verovatna aktivnost, jer su se radioaktivni materijali u principu dobro čuvali, oni su skupi i opasni, tako da ih je nekada bilo teško nabaviti, imati u posedu, njima stručno rukovati, i sve to držati u tajnosti. Međutim, na početku XXI veka se situacija u tom smislu u potpunosti promenila. Nivo tehničkog znanja u svetu sve više raste, recepti za izradu takvih naprava se javno objavljuju u raznim stručnim naučnim časopisima, a pristup nuklearnim materijalima postaje sve jednostavniji. Pri kraju XX veka u svetu se u civilnim fabrikama proizvodilo godišnje 500 tona plutonijuma 239, a za bombu koja može da uništi grad srednje veličine potrebno je samo deset kilograma plutonijuma. Vašingtonski Zavod za nuklearni nadzor iznosi podatak da je za bombu snage jednake onoj bačenoj na Nagasaki dovoljno 14 kilograma visokoobogaćenog uranijuma ili devet kilograma plutonijuma. U vezi s primenom tih izotopa u terorističkim aktivnostima i opasnošću po stanovništvo, posebno do izražaja dolazi velika otrovnost plutonijuma. Prema skali fatalnih otrova, on je 20000 puta opasniji od kobrinog otrova ili od kalcijum-cijanida. Ako se udahne samo čestica, ne veća od čiodine glave, posle nekoliko dana nastupa smrt, a manje količine izazivaju kancerogena oboljenja.¹⁵ Atomska komponenta međunarodnog terorizma sada je stvarnost o kojoj sve države moraju mnogo konkretnije da razmišljaju. Zapravo i na početku XXI veka vrši se proizvodnja minijaturnog a veoma opasnog savremenog oružja, pa postoje i atomske mine snage od 0,1 kilotona teške samo 37 kg.¹⁶

Međutim, teroristi mogu umesto atomske bombe trovanje stanovništva obaviti i plutonijumskom prašinom. Jer, ako se samo nekoliko grama plutonijuma ubaci u rezervoar vodovoda voda će postati visoko radioaktivna, odnosno biće neupotrebljiva za piće i predstavljaće rizik po živote ljudi. Prema mišljenju Teodora Tejlora, autora studije o opasnosti od „nuklearnog terorizma“, jedini problem u proizvodnji

¹⁵ Biočanin, R., Zaštita životne sredine u slučaju nuklearnih udesa i terorizma, *Vojno delo*, 1/2004, str. 136.

¹⁶ Radi se o dva tipa tog oružja: SM50 i D444. Iako se o minijaturnim minama i granatama vrlo malo zna, činjenica je da su samo oružane snage SAD razvile čitavi arsenal atomskih mina snage od 0,1 – 15 kilotona, odnosno mase 27,45 do 226,8 kilograma. Atomske mine snage od 0,1 do 15 kilotona deluju efikasno i na ciljeve zaštićene oklopom u promeru od 50 do 500 metara, što naravno zavisi i od reljefa terena. Trenutno u svetu ima više od 600 nuklearnih reaktora za proizvodnju električne energije ili za naučna istraživanja. Šta bi se desilo ako bi teroristi bacili atomsku oružnu snage 20 megatona na neki od najvećih gradova u svetu. Gotovo trećina svih stanovnika toga grada bi poginula u eksploziji, vatri ili zbog radijacije u prva dva dana, a ostali građani bi bili osuđeni na lagano umiranje. Eksplozija bombe bi stvorila krater dubok 90 metara, a sa prečnikom do 800 metara. Zona potpunog ili teškog razaranja obuhvatila bi 600 kvadratnih kilometara od tačke eksplozije. Požari bi besneli i na daljini od 35 kilometara od nulte tačke (Gačinović, R., *Savremeni terorizam*, Grafomark, Beograd, 1998. str. 50).

nuklearne bombe jeste nuklearni materijal, a nije problem ni to, jer se taj materijal može kupiti na crnoj berzi, naravno uz velika sredstva. Veoma značajan aspekt nuklearnog terorizma čine napad i zauzimanje nuklearnih postrojenja (elektrane, reaktori) radi ucena, pretnjom, izazivanje straha kod stanovništva i sticanje sopstvenog publiciteta. Tada može doći do antropogenih katastrofa – velikih razmera i žrtava na širokom prostranstvu. U svetu je od 1993. godine do 1999. bilo 508 nuklearnih akcidenata, i u proseku više od jednog u svakoj od 434 nuklearke u svetu. Poznato je da je prvi komercijalni nuklearni reaktor ugrađen u Selafildu. Svečano ga je pustila u rad 1956. godine tadašnja kraljica Elizabeta II. Objekat je planirano da radi 25. godina, a već je ušao u 54. godinu rada. Britanija je prva evropska zemlja koja je odlučila da zatvori jedan nuklearni reaktor – Dunrej kraj Tera na severnoj obali Škotske. Proces zatvaranja će trajati 100 godina i koštati 740 miliona funti.¹⁷

Tokom agresije na Srbiju, NATO pakt je primenjivao nuklearno nasilje prema svim građanima Srbije, a američki general Majkl Šort (Michael Short) – glavno-komandujući vazduhoplovnih operacija NATO snaga tokom agresije na Srbiju i Crnu Goru je izjavio: „Ne može se dobiti rat ako ne uništimo mogućnosti normalnog života za većinu stanovništva. Moramo im oduzeti vodu, struju, hranu, pa čak i zdrav vazduh“.¹⁸ Tokom agresije na Srbiju i Crnu Goru, NATO je ispalio 30000 projektila sa osiromašenim uranijumom, što iznosi oko 15 tona uranijuma a vreme poluraspada uranijuma je 4,5 miliona godina.¹⁹ Savremena genetika kaže da su posledice po ljude moguće i posle 60 generacija, posle 1800 godina, nakon izloženosti tako visokim koncentracijama uranijuma i njegovog prisustva u ljudskom organizmu. Stručnjaci – radiolozi upozoravaju da jedna alfa čestica može da indukuje jednu malignu ćeliju koja, po teoriji klona, ne uništava samo organ, već i život. Kad je u pitanju teritorija sopstvene države Amerikanci vode izuzetnu pažnju prema nuklearnom oružju u cilju zaštite sopstvenih građana. To potvrđuje činjenica da je u blizini Njujorka zatvorena jedna fabrika zato što je u vazduh izbacivala mesečno 500 grama uranijuma, a samo jedan metak ispaljen iz aviona A10 u sebi nosi 300 grama uranijuma, a na teritoriju Srbije je tokom agresije ispaljeno preko 30000 tih metaka, što predstavlja veoma neizvesnu životnu sudbinu mnogih građana Srbije.

Svet je odavno počeo da strahuje od te vrste oružja, koja bi mogla vrlo lako dospeti u posed terorista. Jula 1968. godine, potpisan je Sporazum o neširenju nuklearnog oružja (*Nuclear NonProliferation Treaty*). Tada je potpisano da oružje, materijal i tehnologija za izradu nuklearnog oružja neće izaći van kruga pet država (SAD, SSSR, Velika Britanija, Francuska i Kina), koje su ga posedovale u tom trenutku. Sporazum je potpisalo 170 zemalja, a 1993. godine iz njega je istupila Severna Koreja, a sporazumu se nisu pridružile tri zemlje koje poseduju nuklearno oružje i to: Izrael, Indija i Pakistan. Pretnja od nuklearnog oružja nije mimoišla svet posle Drugog svetskog rata, bez obzira na potpisane sporazume. Samo u drugoj polovini XX veka izvedeno je 514 vazdušnih nuklearnih eksplozija i oko 1600 podzemnih. Takvo oružje slabima daje snagu, siromašnima moć, a čovečanstvu veliku pretnju i nespokoj. U direktnoj vezi sa nuklearnim naoružanjem je i

¹⁷ Gaćinović, R., *Terorizam*, Drašlar, Beograd, 2005, str. 130.

¹⁸ Andrić, N., Krsmanović, S., Ubijanje kao kolateralna šteta, *Novi glasnik*, br. 5/2000, str. 127.

¹⁹ Isto.

Sporazum o uspostavljanju režima kontrole raketne tehnologije (The Missile Technology Control Regime) koji je uspostavljen 1983. godine sa ciljem da spreči uvećanje broja zemalja koje poseduju tehnologiju za proizvodnju raketa sa nuklearnim bojevim glavama.²⁰

5. Biološki terorizam

Pod biološkim terorizmom se podrazumeva upotreba i širenje različitih vrsta biološkog oružja, zatim bioloških agenasa i toksina u populistička sedišta radi uništavanja morala kod ljudi i uzrokovanja brojnih žrtava. Osnovne karakteristike biološkog oružja podrazumevaju: jednostavnu i jeftinu proizvodnju, prikrivenu primenu, efektivnu primenu (sa 1 kg antraksnih spora, diseminovanih kao aerosol, može se pokriti površina od 100 kvadratnih kilometara i na njoj izazvati smrt 50 % ljudi)²¹, specifična dejstva na ljude, izazivanje masovnog oboljevanja ili umiranja, izazivanje panike, političke nestabilnosti, poremećaja rada zdravstvenih i drugih službi, nastanak problema koji se tiču brze detekcije i identifikacije primenjenog agenasa, uspostavljanje adekvatnih mera neutralisanja biološkog oružja i adekvatnog lečenja obolelih i profilakse zdravih, nemogućnost potpune kontrole kao i nedostatak adekvatnih informacija o iskustvima o primeni biološkog oružja.

Pod biološkim terorizmom se podrazumeva: primena bioloških agenasa u terorističkim akcijama, sa ciljem izazivanja zaraznih bolesti kod civilnog stanovništva ili vojnih formacija, koje se šire u vidu epidemija i pandemija; primenu bioloških agenasa, kao oružja za masovno uništenje i onesposobljavanje protivničkih snaga bezbednosti i snaga otpora u lokalnim i regionalnim sukobima; vojna, policijska i naučna istraživanja biološkog oružja i zloupotrebu naučnih saznanja u oblasti genetskog inženjeringa, sa ciljem proizvodnje „superklica“ ubica nevinih ljudi; sve oblike naučnih i kvazinaučnih eksperimentisanja klicama, na životinjama i ljudima, jer su takva eksperimentisanja ugrozila čovečanstvo (primeri eksperimentisanja sa HIV-om, ebolom...); proizvodnju i krijumčarenje biološkog oružja i „super“ klicaubica, ilegalnu prodaju specijalizovanih uzoraka opasnih sojeva bakterija, virusa i njihovih toksina. U poslednjoj deceniji XX veka i početkom XXI veka, u svetu je napokon sazrela svest o posledicama oslobađanja bioloških agenasa, koji mogu biti katastrofalni po civilizaciju. Biološko oružje je zadržalo, davno proklamovani naziv „atomska bomba siromašnih“, zahvaljujući činjenici da su troškovi proizvodnje relativno mali i da su destruktivni efekti samo potencijalni, ako se uporede sa efektima nuklearnog oružja. Tako je biološki terorizam i dalje veoma zabrinjavajuća pojava, jer njegova primena rezultira masovnim gubicima stanovništva.

Teroristi radije upotrebljavaju biološko oružje nego eksplozivna sredstva iz sledećih razloga: stepen smrtnosti ljudi je visok; veoma malim količinama patogena mogu se postići stratejski efekti destrukcije; veoma se lako i brzo aktiviraju; pružaju mogućnost trajnog aktiviranja; oprema koja je neophodna nije skupa i lako se nabavlja; aktivne žive kulture mikroba koje se koriste već se postoje u prirodnom okruženju, ili se mogu naručiti iz nekog biološkog skladišta.²²

²⁰ Taylor, M., Horgan, J., *Terorizam u budućnosti*, Golden marketing, Zagreb, 2000, str. 113.

²¹ Čobeljić, M., Savremeni aspekti biološkog oružja, *Novi glasnik*, br. 1/2005, str. 87.

²² Jović, R., Savić, A., *Bioterorizam*, Institut za političke studije, Beograd, 2004, str. 34.

U prošlosti je cilj terorista bio pojedinac, da se tako zastraše ostali i skrene pažnju na sebe. Međutim, danas u svetu postoji sve veći broj nekonvencionalnih, nihilističkih i apokaliptičkih terorističkih organizacija, kojima je cilj što veći broj žrtava i najveći stepen razaranja. To su teroristi naoružani oružjem za masovno uništenje (Weapons of mass Destruction – WMD) koji su odlučni da ga upotrebe. Specijalizovane snage američkih marinaca su, krajem XX veka u Kartumu (Sudan) otkrile Bin Ladenovu fabriku lekova sa šifrom po kojoj su pravljene elementi za bojni otrov „VX“. U Pentagonu je odlučeno da se fabrika uništi. U februaru 2001. godine specijalizovane jedinice Skotland jarda su u samom centru Londona otkrili laboratoriju s kompletnom opremom za proizvodnju nervnog otrova sarina (korišćen u terorističkom napadu u Tokiju 1995. godine). Istragom je utvrđeno da su vlasnici te tajne laboratorije bili pripadnici Islamskog fronta spasa. Uprkos postojanju Konvencije o zabrani držanja i razvoja bakteriološkog oružja (1975) proliferacija biološkog oružja se nesmetano nastavlja.²³ Razvoj, proizvodnju i promet tog oružja je veoma teško pratiti i kontrolisati, jer je teško razlikovati na primer proizvodnju klica za upotrebu u terorističke svrhe i laboratorijski rad na proizvodnji vakcina. Pored toga, tehnologija proizvodnje klica je osvojena i veoma je jednostavna, pa se patogeni mogu proizvoditi u malim skrivenim objektima, čak i po principu „kućne radinosti“. Potrebni materijal i znanje, neophodni za proizvodnju, čuvanje i promet biološkog oružja, dostupni su u svim regionima sveta, čak i u najsiromašnijim zemljama u svetu. Otuda naziv za biološko oružje „atomska bomba siromašnih“. Ta vrsta terorizma svoje ponašanje temelji na nihilizmu i karakteriše ga masovna smrtnost i uništavanje svega postojećeg. To je dakle, ultra desni ili fašisoidni terorizam, poput Aum Šinrikio, koja je imala nameru izazivanje rata, a ne uticaja na društvo da krene u drugom pravcu. Biološki terorizam je veoma opasan po čovečanstvo. Prema podacima referentne američke institucije za tu problematiku (National Defense University) u XX veku je u svetu zabeleženo više od 100 potvrđenih „incidenata“, koji se tiču biološkog oružja.²⁴ O ozbiljnosti te vrste terorizma upozoravaju i studije američkog Ministarstva odbrane, tj. specijalnog odeljenja za BV (Biological Weapons).²⁵

Tokom XX veka su pronađene bakterije koje bi u količini od svega jednog grama mogle uništiti preko 100 miliona ljudi ako se upotrebe u idealnim vremenskim uslovima. Takvo dejstvo nema nijedna nuklearna eksplozija. Bakterije se mogu uzgajati prikriveno u mini laboratoriji. Svaki lekar, mikrobiolog ili biolog može proizvesti opasne bakterije uz malo finansijskih sredstava. Jedna od najsmrtonosnijih materija za čoveka je toksin bakterije *Clostridium botulinum*, koji je poznat kao „trovač kobasica“. Standardno je sredstvo u tajnim arsenalima velikih sila, ali i drugih koji nastoje pretnjom postići politički cilj, uključujući i terorističke skupine širom sveta. Njegov tip A (BTX) toliko je otrovan da samo 1/10 mikrograma predstavlja smrtnu dozu za čoveka. Teoretski bi se od jedne unce (oko 28 grama) moglo „ukloniti“ oko 60 miliona ljudi. Primera radi jedna unca antraksa (28 grama) ubačena u sistem ventilacije na delimično pokrivenom stadionu, može ubiti 7.080 hiljada gledalaca za sat vremena. Biološka

²³ Gaćinović, R., *Terorizam u policijskoj i pravnoj teoriji*, Medija centar ODBRANA, Beograd, 2011, str. 138.

²⁴ Čobeljić, M., *Savremeni aspekti biološkog oružja*, *Novi glasnik*, br. 1/2005, str. 86.

²⁵ Isto.

sredstva se veoma teško otkrivaju, nema pouzdanog načina za bezbedno sprečavanje terorističkog napada biološkim sredstvima. Bolest se otkriva tek kad se pojavi epidemija, a tada ostaje jedino da se broje mrtvi. Osim bakterija i njihovih toksina, moguća je upotreba virusa, protozoa, gljivica i drugih bioloških sredstava kao što su otrovi zmija (zvečarka, kobra) morskih zmija, otrovnih žaba iz Kolumbije. Posebna opasnost po stanovništvo predstavljaju aerosoli kod kojih se ništa ne vidi niti oseti.

Teroristička organizacija Badder–Meinhof iz vremena individualnog terorizma sedamdesetih godina, bila je spremna da upotrebi biološki materijal (antraks)²⁶ jer je takav materijal nađen prilikom otkrivanja njihovih tajnih skloništa. Plan Badder–Meinhof je bio zaraziti Nemačku putem poštanskih pisama. Tokom 1972. godine u Čikagu je uhapšen jedan član terorističke grupe „Red izlazećeg sunca“ (Order of the Rising Sun) koji je sebe i svoju terorističku grupu smatrao za novu (super) rasu ljudi, koji je pod pritiskom istrage doveo do tajnog skladišta gde je bilo pripremljeno 3040 kilograma čiste kulture uzročnika trbušnog tifusa. Priznao je da je bio razrađen plan za napad na glavni vodovod u Čikagu, Sent Luisa i drugih velikih gradova. Istragom je utvrđeno da su kulture propisno uzgajali u laboratoriji koledža koji su pohađali te da nisu imali nikakvih problema tokom iznošenja. Zadojeni neonacističkom ideologijom o superiornosti jedne rase bili su spremni „ratovati s celim svetom“.²⁷

Prvo lice uhapšeno i optuženo za biološki terorizam na teritoriji SAD je upravo vezano za ricin, a akter je Daglas Bejker (Douglas Baker) kod koga je nađeno 0,7 grama toksina. On je pritvoren 28. februara 1995. godine, te osuđen na osnovu posebnog propisa (Biological Weapons Antiterrorism Act). Istraga je pronašla njegove „pomoćnike“ u proizvodnji ricinusa kao i planove za likvidaciju većeg broja policijskih službenika i drugih lica premazivanjem kvaka na vratima njihovih kancelarija navedenom supstancom.²⁸

Zanimljivo je da su prva naručena ubistva biološkim sredstvima, izvršena upravo ricinusom. Bugarski disident Georg Markov, koji je radio u Londonu ubijen je po nalogu bugarske obaveštajne službe tako što je uboden vrhom kišobrana premazanim ricinusom. Tako je na primer 1976. godine na mnoge adrese u SAD stigla pošiljka čudnog natpisa (impregnated with deadly bacteria). Takav oblik terorizma ponovljen je više puta i u drugim zemljama (Nemačka). CIA je imala poseban odsek za izučavanje bioloških otrova (kobra, morska zmija, zvečarka, neki mekušci).

²⁶ U izveštaju Biroa za procenu tehnologija iz 1993. godine (*Office of Technology Assessment – OTA*) procenjuje se da bi između 130.000 i tri miliona ljudi umrlo nakon oslobađanja 100 kilograma aerosola antraksa iznad šireg područja Vašingtona, sa troškovima od 26,2 milijarde dolara na 100.000 izloženih. Ista studija procenjuje da bi 100 kilograma aerosola antraksa veličine 15 mikrona moglo da ubije tri miliona ljudi u Vašingtonu, u odnosu na 750.000 do 1,9 miliona mrtvih, koliko bi ih bilo usmrćeno eksplozijom nuklearne bombe od jedne megatone (Jović, R., Savić, A., *Bioterizam*, Institut za političke studije, Beograd, 2004, str. 48).

²⁷ Gaćinović, R., *Terorizam u policijskoj i pravnoj teoriji*, Medija centar ODBRANA, Beograd, 2011, str. 143.

²⁸ Postoji priličan broj ekstremista u SAD spremnih da upotrebe biološko oružje. Pojedini slučajevi namernog trovanja hrane prouzrokovali su bolest, ali nekoliko obolelih i umrlih jedva mogu da se porede sa 9.000 smrtnih slučajeva godišnje, koji su posledica slučajnog trovanja hranom, FBI je objavio: da je otrovano 37 lica hemijskim i biološkim oružjem 1996. godine; da je 1997. godine otrovano 74 lica, od čega 22 biološkim agensima; da je u 1998. godini otrovano 188 lica, od čega 112 biološkim oružjem; da je u maju 1999. godine otrovano 123 lica, od čega 100 biološkim agensima (Jović, R., Savić, A., *Bioterizam*, Institut za političke studije, Beograd, 2004, str. 58).

Bakterijsko oružje (tj. rat uz pomoć mikroba) imalo je za posledicu možda stotine hiljada mrtvih i ranjenih u Kini za vreme Drugog svetskog rata.²⁹ Bakteriološko oružje ima veći potencijal čak i od termonuklearnog oružja čija je tipična snaga 0,5 megatona (oko 25 puta veća snaga od plutonijumske bombe bačene na Nagasaki). I SAD i Rusija su imali velike količine takvog oružja sa snagom između 9 i 20 megatona, sve dok *MIRV* tehnologija (višestruke nezavisno navođenje glave) nije u sedamdesetim godinama učinila takvo oružje velike snage zastarelim (najsnažnija hidrogenska eksplozija bio je ruska proba sa snagom 58 megatona, što je jednako snazi gotovo 5000 bombi snage jednake onoj koja je bačena na Hirošimu).³⁰

6. Hemijski terorizam

Postoji objektivna opasnost od upotrebe hemijskih sredstava od strane terorističkih organizacija. Najteži teroristički napad u kojem je upotrebljeno hemijsko oružje se dogodio 1995. godine u podzemnoj železnici u Tokiju. Sekta *Aum Šinrikio* je isпустиła nervni gas sarin među putnike. Dvanaest lica je poginulo a više od 5.500 je teško ranjeno. Mnogi od tih ljudi trajno pate od nervnih oštećenja. Jačina upotrebljenog sarina je bila samo 30% od jačine vojne verzije tog gasa.

Od svih smrtonosnih hemijskih sredstava, nervni gasovi su imali dominantnu ulogu posle drugog svetskog rata. Nervni gasovi su dobili ime po svojstvu, koje ometa prenošenje impulsa kroz nervni sistem. Svi nervni gasovi pripadaju grupi organofosforiskih jedinjenja, a prvi koji je proizveden je tabun 1936. godine u nemačkoj firmi IG Farben. Otkrio ga je hemičar Gerhard Šrader (Gerhard Srader) koji je kasnije, u toku rata, razvio još oko 2000 nervnih agenasa, a najpoznatiji su, osim tabuna, sarin i soman. Druga generacija nervnih jedinjenja razvijena je sredinom pedesetih godina u Americi. Nove supstance bile su deset puta otrovnije od tabuna, sarina i somana i mnogo otpornije. Dugo su se zadržavale na materijalu, opremi, tlu, bez razgrađivanja. Za vojne potrebe izabrana je supstanca koja je dobila naziv „VX“. Proizvodnja hemijskog oružja nazvanog „VX“ započela je 1961. godine, a hemijska struktura je objavljena 1972. godine.³¹

Hemijski terorizam se može podeliti u dve osnovne kategorije i to: napadi kojima je cilj masovno stradanje i velika materijalna šteta. Tada terorističke skupine oslobađaju otrov u populacijski prenaseljena područja, vodu i neprovetrena područja kako bi se uzrokovala što veća stradanja. Hemijskim napadima se ponekad vrše s namerom terorisanje, ucenjivanja ili uzrokovanja ekonomske štete, npr. napad na određeni prehrambeni proizvod ubacivanjem otrovne hemijske supstance u hranu. Za terorističke organizacije hemijski terorizam ima nekoliko jasnih prednosti u odnosu na nuklearni i biološki terorizam. Prvo, hemijske supstance su mnogo dostupnije, mogu se proizvoditi jednostavnim hemijskim procesima koji su poznati svakom studentu hemije. Ta vrsta terorizma se može izvoditi ne samo hemijskim ratnim agensima, već i

²⁹ Druge procene o broju mrtvih su manje. Uporedi: Harris, S. H., *Factories of Death*, Routledge, London, 1994. Japanski stručnjaci za bakteriološki rat iz jedinice 731 u Ping Fanu (koji je podigao general Širo Iši), koristili su antraks, tifus, kugu i druge patogene organizme (Blumenthal, R., *World War II Atrocities: Comparing the Unspeakable to the Unthinkable*, *New York Times*, Internet, 7. mart 1999).

³⁰ Taylor, M., Hargan, J., *Terorizam u budućnosti*, Golden marketing, Zagreb, 2003, str. 113.

³¹ Jović, R., Savić, A., *Bioterorizam*, Institut za političke studije, Beograd, 2004, str. 59.

„običnim“ hemijskim jedinjenjima koji se normalno koriste u procesu proizvodnje hemijske, petrohemijske, farmaceutske, naftne i dr. industrije. Poznato je da su pesticidi, fosgen i hlór bili bojni otrovi Prvog svetskog rata, a na hiljade tona ih danas koriste u hemijskoj industriji. Kada je reč o tzv. prikrivenom terorizmu tj. „tiho delovanje“, koriste se hemikalije ili se izaziva havarija na njihovim postrojenjima, koja se nakon toga proglašava kao hemijski akcident izazvan ljudskim faktorom. Budući da hemijski terorizam nije finansijski zahtevan, za njegovo funkcionisanje nisu potrebna industrijska postrojenja i resursi. Čak i siromašne terorističke organizacije, mogu vrlo lako nabaviti i koristiti hemijsko oružje, pa je zaključak jasan – hemijski terorizam je izuzetno opasan, njegova primena je lako izvodljiva, a terorističke aktivnosti uz upotrebu hemijskog terorizma su nepredvidive. Upotreba hemijskih otrova, po pravilu, izaziva velike žrtve.

Pored toga što imaju nekoliko puta veću efikasnost od konvencionalnog oružja, nemoguća je njihova efikasna i jednostavna detekcija. Tek mali broj otrova može da bude otkriven pri upotrebi. Jedno od njihovih svojstava koje izuzetno odgovara teroristima je niska nabavna cena, i drugo, relativno laka nabavka. „Hemijsko oružje je pokazalo svoju ubojitost čak i u Prvom svetskom ratu, kada je milion ljudi bilo izloženo hemijskom oružju, među kojima je bilo čak 90.000 žrtava.“³²

Dosadašnji argumenti stručnjaka i vlada da je proizvodnja otrova složena i teška, postali su prosto neprihvatljivi jer nisu tačni. „Skrivena proizvodnja hemijskih otrova je olakšana već postojećim tajnim pogonima za proizvodnju narkotika“, kaže se u jednom izveštaju Centralne istražne agencije (CIA). Osim toga, eksperti su izračunali da bi sredstva za uništenje civilne populacije koštali: 2000 dolara po kvadratnom kilometru uz upotrebu konvencionalnog oružja, 800 dolara uz primenu nuklearnog oružja, 600 dolara uz upotrebu nervnih bojnih otrova, samo jedan dolar uz primenu bioloških agenasa.³³ Karakteristično je za teroriste koji planiraju hemijski napad da nemaju spoljašnju pomoć niti postoje autoriteti koji ih mogu zadržati i sprečiti sprovođenje njihove nameravane terorističke aktivnosti. Religiozno motivisane sekte, su na primer odsečene od spoljašnjeg sveta a njihove vođe su harizmatične i prosto neprikosnovene ličnosti. Godine 1986. bela rasistička hrišćanska grupa, poznata kao Savez mača i ruke Gospoda (CSA), težila je da sruši američku administraciju i ubrza povratak mesije. Ona je nabavila 30 galona cijanida, da bi, prema izjavi vođe te grupe Džima Elisona, otrovala vodovod u nekoliko većih gradova SAD, verujući da će Bog usmeriti smrt od cijanida samo na izabrane pojedince: nevernike, Jevreje i crnce u glavnom gradu. Iako je želja za izazivanje masovnih gubitaka jedan od specifičnih faktora koji mogu motivisati teroriste da upotrebe hemijsko oružje kao suprotnost uobičajenim puškama, ručnim bombama i podmetanju eksplozivnih naprava, ima i drugih razloga da teroristi primene hemijsko oružje.³⁴ Disperzija otrova je relativno laka a upotreba može da bude kontrolisana. Nervni agensi (na primer sarin) mogu ubiti za nekoliko minuta, ali njihovo dejstvo je prikrivenije i može biti odloženo za izvestan period, dok na primer teroristi ne napuste region dejstva, ili dok se ne stvori

³² Organizacija za zabranu hemijskog oružja (*Organization for the Prohibition of Chemical Weapons*), Chemical Disarmament. Basic Facts (The Hague: OPCW 1998), p. 2.

³³ Vojska, 28. 10. 2004, str. 20.

³⁴ Gaćinović, R., *Terorizam u policijskoj i pravnoj teoriji*, Medija centar ODBRANA, Beograd, 2011, str. 143.

od strane terorista predviđena aktivnost na terenu uz masovno prisustvo naroda pre upotrebe hemijske supstance.

Sigurne zaštite od hemijskog oružja skoro da i nema. Zaštitne maske, ma koliko bile savršene, ne mogu imati univerzalno cedilo. Rađene su tako da ne propuštaju određene vrste bojnih otrova, kao: nervne, cijanid, plikavce, ali zato propuštaju amonijak, ugljenmonoksid, ugljendioksid i još mnoge. Postoje cedila za mnoge bojne otrove, ali je nemoguće u datom trenutku znati o kom otrovu je reč i upotrebiti odgovarajuće cedilo kako otrov ne bi ušao u organizam.

7. Sajber terorizam

Sajber terorizam³⁵ se odnosi na smišljene, politički motivisane napade na kompjuterske sisteme i programe, kao i na podatke kojima treba da se izazovu nasilje i strah kod civilnih meta. U vreme kada se teško može suprotstaviti nadmoćnijem protivniku teroristi primenjuju nove, modernije i tehnološki savremene sisteme i metodologiju udara na protivnikov politički sistem. Novo oružje u novom sajber svetu čine: logičke bombe (Logic bombs), „trojanci“ (Trojan horses), „crvi“ (worms), „virusi“, koji treba da omogućće prestanak rada sistema i gubitak informacija. Internet terorizam (cyberterrorism) i internet ratovanje (cuberwarfare) postaju sve prisutnija aktivnost terorista. Uz pomoć novog oružja internet teroristi mogu da: preoptereće telefonske linije specijalizovanim softverima, ometaju avionsku kontrolu i kompjutere zadužene za kontrolu i rad drugih vidova saobraćaja, zloupotrebe programe koje koriste velike finansijske institucije, bolnice i druge hitne službe, promene formulu za pravljenje lekova u fabrici, promene pritisak u gasovodu, sabotiraju berzu itd. Drugi način jeste korišćenje interneta kao sredstva komunikacije među aktivistima. Teroristi trojako koriste internet: kao oružje, kao način komunikacije među aktivistima i kao medij za obraćanje javnosti.

Nijedna definicija sajber terorizma nije univerzalno prihvaćena. Označavanje napada na računare i računarske mreže kao sajber terorizam je problematično zato što je teško odrediti nameru, identitet ili političku motivaciju napadača. Sintagma „sajber terorizam“ koristi se sve češće u modernom društvu. Sajber terorizam je korišćen da opiše različite akcije kao što su krađa podataka ili haking, planiranje terorističkih napada, prouzrokovanje nasilja, ili napad na informacione sisteme (računarske mreže). Centar za zaštitu nacionalne infrastrukture (*National Infrastructure Protection Center – NIPC*) Sjedinjenih Država, definiše sajber terorizam kao „kriminalni akt izvršen kroz računare rezultujući u nasilju, smrti i/ili destruktiji, stvarajući teror radi ubeđivanja vlade da promeni svoju politiku“.³⁶ Sajber terorizam predstavlja unapred smišljen, politički motivisan, napad na računarske sistema radi uništenja programa i značajnih informacija čime se može izazvati nasilje i kolektivni strah.

Džejms Luis (James Lewis) i Markus Henderšot (Marcus Hendershot) definišu sajber terorizam kao „korišćenje računarskih mreža i alata radi prekida rada kritičnih

³⁵ *Cyber* je engleska reč koja je prihvaćena u mnogim jezicima. Označava ceo prostor interneta i sve pojave koje se u tom virtuelnom svetu pojavljuju (Zirojević, M., Terorističke organizacije i internet, *Vojno delo* br. 1/2004, str. 88).

³⁶ National Infrastructure Protection Center, www.nipc.gov.

nacionalnih infrastruktura ili da primora ili zastraši vladu ili njene građane.³⁷ Većina stručnjaka za informacionu bezbednost smatra da napadi na računare i računarske mreže mogu biti definisani kao sajber terorizam ako su efekti dovoljno destruktivni ili remetilački da proizvode strah uporediv sa fizičkim aktom terorizma.

Debra Šinder (Debra Shinder) klasifikuje sajber kriminal u dve široke kategorija i to: nasilna ili potencijalno nasilna dela i nenasilna dela, a sajber terorizam svrstava u prvu kategoriju. Pod sajber terorizmom podrazumeva terorizam koji je izvršen, planiran ili koordinisan pomoću računarskih mreža.³⁸ Veliki broj definicija sajber terorizma govori o kompleksnosti tog fenomena. Na osnovu izvršene analize dostupnih izvora literature *sajber terorizam se može definisati kao kriminalni akt u sajber prostoru koji ima za cilj da se zaplaši vlada ili njeni građani u cilju ostvarenja političkih ciljeva.*

Najbitnije karakteristike sajber terorizma jesu: u sajber prostoru, idealnom za obavljanje ilegalnih aktivnosti, postoje ograničene mogućnosti za neposredno nadgledanje, kontrolu i otkrivanje tih aktivnosti; nove prostorne i vremenske granice – pokretljivost terorista, mogućnost delovanja s velike distance, pravo bogatstvo izbora mete napada, nepostojanje geografskih ograničenja, merenje vremena delovima sekunde i mogućnost prethodne provere (testiranja) akcije, čime se rizik od eventualnog neuspeha smanjuje na minimum³⁹

Sajber prostor karakteriše i velika fenomenološka raznovrsnost (veliki broj pojavnih formi), velika baza odakle se regrutuju sajber teroristi, konstantno širenje na nove oblasti paralelno sa većom upotrebom računara i globalnih računarskih mreža, teška sagledivost posledica i anonimnost počinioca.

Prema priručniku Vojni vodič za terorizam u dvadeset prvom veku, sajber terorizam predstavlja jedan segment sajber operacije dok drugi segment predstavlja sajber podrška (planiranje, regrutovanje, propaganda). Kod sajber terorizma računarska mreža može biti oružje, medijum ili cilj. Prema istom izvoru, destruktivni napadi na računarske mreže verovatno mogu biti izvršeni da povećaju efekat fizičkih napada.⁴⁰ Dakle, sajber terorizam se odnosi na smišljene, politički motivisane napade na kompjuterske sisteme i programe, kao i na podatke kojima treba da se izazovu nasilje i strah kod civilnih meta.⁴¹ Sajber terorizam predstavlja protivpravni akt u sajber prostoru kojim teroristi zastrašuju vladu i njene građane u cilju ostvarivanja političkih namera.

³⁷ Lewis, J., *Assessing the Risks of Cyber Terrorism, Cyber War and Other Cyber Threats*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 2002, p. 1.

³⁸ Shinder, D., *Scene of the Cybercrime: Computer Forensics Handbook*, Syngress Publishing, Inc., Rockland (USA), 2002, p. 5167.

³⁹ Petrović, S., *Kompjuterski kriminal*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 2004, str. 54111, 417427.

⁴⁰ *Cyber Operations and Cyber Terrorism*, DCSINT Handbook No. 1.02, 15 August 2005.

⁴¹ Brojne terorističke organizacije su se uključile na internet i stvorile svoje sajtove. Među njima su: Hamas, Hezbolah (stranka boga), Islamska grupa, Narodni front za oslobođenje Palestine, Islamski džihad za oslobođenje Palestine, Tupak Amaru Perua, *Kahane Lives*, ETA, IRA, Vrhovna istina, Kolumbijska nacionalna oslobodilačka armija, Tamilski tigrovi, Oružane revolucionarne snage Kolumbije, Narodni demokratski oslobodilački front Turske, Radnička partija Kurda, Zapatistička nacionalna oslobodilačka armija, Crvena armija Japana, Islamski pokret Uzbekistana, Oslobodilačka vojska Kosova, Albanska nacionalna armija i Oslobodilačka vojska Preševa, Bujanovca i Medvede (Zirojević, M., Terorističke organizacije i internet, *Vojno delo*, 1/2004, str. 9394).

8. Literatura

1. Vajt, Dž. (2004). Terorizam. Beograd: Aleksandrija pres.
2. Sociology Basics, Magill's Choice. (2000). Pasadena: Salem Press, INC, New Jersey: Hackensack.
3. Bukelić, J. (2000). Socijalna psihijatrija. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
4. Sprinzak, E. (2000). Rational Fanatics. Foreign Policy, September–October.
5. Mičić, P. (2006). Samoubilački terorizam. Beograd: Altera.
6. Biočanin, R., (2004). Zaštita životne sredine u slučaju nuklearnih udesa i terorizma, Vojno delo, br. 1.
7. Taylor, M., Horgan, J., (2003). Terorizam u budućnosti, Zagreb: Golden marketing.
8. Čobeljić, M. (2005). Savremeni aspekti biološkog oružja, Novi glasnik, br. 1.
9. Jović, R., Savić, A. (2004). Bioterorizam. Beograd: Institut za političke studije.
10. Zirojević, M. (2004). Terorističke organizacije i internet. Vojno delo, br. 1.
11. Kukrika, M. (2002). Upravljanje sigurnošću informacija. Beograd: INFO home Press.
12. Andrić, N., Krsmanović, S. (2000). Ubijanje kao kolateralna šteta, Novi glasnik, br. 5.
13. Shinder, D. (2002). Scene of the Cybercrime: Computer Forensics Handbook. Rockland: Syngress Publishing, Inc.
14. Petrović, S. (2004). Kompjuterski kriminal. Beograd: Vojnoizdavački zavod.
15. Gaćinović, R. (1998). Savremeni terorizam. Beograd: Grafomark.
16. Gaćinović, R. (2005). Terorizam. Beograd: Drašlar.
17. Gaćinović, R. (2011). Terorizam u političkoj i pravnoj teoriji. Beograd: Medija centar ODBRANA.
18. Cyber Operations and Cyber Terrorism. DCSINT Handbook, No. 1.02, 15 August 2005.
19. Combs, C. C., Slann, M. (2002). Encyclopedia of Terrorism. New York: Facts on File, Inc.
20. Pape, R. A. (2005). Dying to Win, The Strategic Logic of Suicide Terrorism. New York: Random House.
21. Lewis, J. (2002). Assessing the Risks of Cyber Terrorism, Cyber War and Other Cyber Threats. Washington: Center for Strategic and International Studies.
22. Harris, S. H. (1994). Factories of Death. London: Routledge.
23. Cronin, K. (2003). CRS Report for Congress, Terrorists and Suicide Attacks, August 28.

MODELS OF MODERN TERRORISM

Summary

This text is an attempt of the author to classify terrorism by models of its implementation and to present a scheme of an in-depth dimension of all models of modern terrorism. The author's opinion is that no man is born as a terrorist and that terrorism may be defined and in that sense the author used political theory and theory of law to underline causes for the birth of terrorism. Double standards of the Great Powers made the author conclude that modern politics of the power of some powerful states with their characteristic and non-consecutive humanism only additionally confirms that an attack on human beings has almost universally become reality of the times. To make it more ironic, such state of affairs has been going on in the era of general promotion of human rights in international community. Due to this fact, political culture needs to be revived and expressed in accord with civilization perspectives, which implies abandonment of violent struggle for power by means of repression, conspiracy, terror and terrorism. Terrorism as a sociological and criminological phenomenon is an avoidable opponent to all modern societies, regardless of their socio-economic level. In addition to other models of violence that deprive human beings of their lives and freedom and the rights to work and make living, terrorism is also the most terrifying exhibition of atrocity, in particular ecological and suicidal models of terrorism.

DISKRECIONA OVLAŠĆENJA POLICIJE

*Dragan Vasiljević

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: Ovaj rad posvećen je diskrecionoj oceni u radu policije. U pravnoj državi uprava je po pravilu vezana, a samo izuzetno slobodna delatnost. Te izuzetke je neophodno jasno predvideti i usko tumačiti. Diskreciona ocena je pod vladavinom prava, jer i nju pravo ustanovljava i daje joj okvire. To je posebno važno sa aspekta rada policije s obzirom na njena ovlašćenja, kao i mesto i ulogu tog organa u sistemu državne uprave. Odlučivanje po diskrecionoj oceni ne sme da bude i nije samovoljno postupanje policije, nego primena prava. Područje u kojem se realizuje diskreciona ocena omeđeno je načelom zakonitosti i celishodnosti. Zato ovaj rad ima svoj pravi smisao i značaj da ukaže na važnost stvaranja ambijenta i uslova pravne države i istinskog poštovanja principa zakonitosti u kojima će policija primenjivati svoja ovlašćenja.

Ključne reči: policija, diskreciona ovlašćenja, zakonitost, prava i slobode, uprava.

1. Uvod

U pravnoj državi uprava je po pravilu vezana, a samo izuzetno je slobodna delatnost. Te izuzetke je neophodno jasno predvideti i usko tumačiti. Diskreciona ocena je pod vladavinom prava, jer i nju pravo ustanovljava i daje joj okvire. Pravna podloga diskrecione ocene je neophodna. U tom smislu, pitanje odnosa između objektivnog prava, slobode kojom je snabdeven subjekt uprave koji ga tumači i primenjuje i subjektivnih prava građana, predstavlja trougao čiji kraci moraju biti u izbalansiranoj ravnoteži.

Diskreciona ocena nije pravna tvorevina moderne države. Valja istaći da su je poznavali različiti pravni sistemi u različitim epohama, tako da se, u manjem ili većem obimu, može uočiti trend širenja ovlašćenja organa uprave za primenu diskrecione ocene.

Ravnoteža između primene objektivnog prava i uvažavanja i zaštite subjektivnih prava građana postiže se i utvrđivanjem pravnog osnova za davanje ovlašćenja na

* E-mail: dragan.vasiljevic@kpa.edu.rs

diskreciono odlučivanje. Tako se prevazilazi pravnotehnička nemogućnost zakonodavca da unapred normira različite varijante pravnih odnosa u koje uprava stupa. Više je razloga za afirmativan stav zakonodavca prema institutu diskrecione ocene. Prvo, diskreciona ocena treba da bude u funkciji stvaranja društva sigurnosti i pravičnosti. Drugo, postoje društvene oblasti za čije je pravno uređenje neophodno posebno znanje i veštine, što zakonodavac ne mora da poseduje, pa prepušta stručnim organima uprave da takve slučajeve diskrecionom ocenom konkretno uredi.

Diskreciona ocena ne bi smela da se izvrgne u samovolju i arbitrarnost. Da toga ne bi bilo treba jasno odrediti pojam i pravnu prirodu diskrecione ocene, granice njenog prostiranja, modele poveravanja ovlašćenja za diskreciono postupanje, karakteristike diskrecionih akata donetih na osnovu diskrecione ocene i elemente kontrole zakonitosti i celishodnosti navedenih upravnih akata.

Diskreciona ocena kao izvestan stepen slobode u radu organa uprave nije nepoznata ni našem, a ni drugim pravnim sistemima. Tim institutom bavili su se brojni teoretičari u domaćoj i stranoj literaturi. Veliki uticaj francuske i nemačke pravne nauke na određivanje tog instituta u našoj literaturi, odrazili su se i na njen termin (Vasiljević, 2012).

Izraz „diskreciona ocena“ nastao je kombinacijom francuskog termina *le pouvoir discrétionnaire* (diskreciona vlast) i nemačkog *das freies ermesen* (slobodna ocena, slobodno odmeravanje). Diskrecionu ocenu poznaje i naš pravni sistem. Ona postoji u oblasti ne samo materijalnog nego i procesnog prava. Naš zakonodavac u Zakonu o opštem upravnom postupku (član 5. stav 2) naklonjen je terminu „slobodna ocena“, a Zakon o upravnim sporovima koristi i termin „slobodna ocena“ (član 24. stav 1. tačka 5) i termin diskreciona ocena (član 43. stav 2). Ako se uporede reči „slobodna“ ocena i „diskreciona“ ocena, možda je pogodniji izraz „diskreciona“, jer bolje odražava vezanost interesima javne službe i potrebama konkretnog slučaja, a istovremeno poriče samovoljno istupanje organa. S druge strane, ako imamo u vidu reči „ocena“ i „vlast“ opredeljujemo se za ocenu jer reč vlast može da izazove terminološki problem (upravna vlast, sudska vlast, zakonodavna vlast).

Stvaralac prava diskrecionom ocenom daje mogućnost subjektu uprave da po svom shvatanju, a u zavisnosti od objektivnih okolnosti, odabere onu mogućnost koja je najcelishodnija u konkretnom slučaju. Izbor među ponuđenim mogućnostima je u rukama onoga ko primenjuje normu, jer on ocenjuje koja od ponuđenih mogućnosti najbolje odgovara potrebama konkretnog slučaja. Prilikom izbora, subjekt uprave mora da ima u vidu javni interes. Diskreciona ocena u sistemu uprave koji počiva na načelu zakonitosti nije postupanje bez granica, nego je reč o postupanju koje se rukovodi načelom celishodnosti i ono mora da proizilazi iz okolnosti konkretne situacije koju treba da ustanovi onaj kome je i dato pravo diskrecione ocene. Takvo postupanje nadležnog subjekta može da se vrši samo u zakonskim okvirima.

Nameće se pitanje kako prepoznati da zakon ovlašćuje upravu na vršenje diskrecione ocene. Propisi koji izričito govore o diskrecionoj oceni malobrojni su i čine izuzetak. Međutim, diskreciona ocena se ne bi smela podrazumevati. U sumnji, treba uzeti da je reč o vezanom odlučivanju, pravnom standardu, a ne o diskrecionoj oceni. Uobičajeno je da se zakonskim tekstovima ona predviđa izrazima: „može“, „može odlučiti“, „ako oceni“, „ako smatra“, „organ je ovlašćen“ i sl.

U cilju boljeg razumevanja diskrecione ocene kojom raspolaže uprava (policija), i njenog odnosa prema načelu zakonitosti, naredne stranice biće posvećene sledećim pitanjima: diskreciona ocena i zakonitost uprave; policija i diskreciono odlučivanje.

2. Diskreciona ocena i zakonitost uprave

U modernoj pravnoj državi uprava je u načelu vezana, a slobodna je samo izuzetno, kada joj je samim objektivnim pravom priznata izvesna sloboda ocene u vidu tzv. diskrecione ocene. U vezi sa tim može se postaviti nekoliko pitanja. Šta je diskreciona ocena i koje su njene granice? Da li diskreciona ocena znači punu slobodu organa uprave, ili ima izvesnih pravila kojih se organ mora pridržavati kada preduzima upravne aktivnosti na osnovu diskrecione ocene? Ako je organ uprave pri vršenju diskrecione ocene slobodan, kako da se obezbedi pojedinac od njegove samovolje?

Jasno je da celokupno pravo ne može biti sadržano u zakonskim propisima. Pojam prava i pravnog poretka mnogo je širi nego pojam zakonskog propisa. Zakonski propisi predstavljaju samo jedan deo regulisanja društvenih odnosa. Zato se, prilikom primene, pojedini zakonski propis ne sme nikad uzeti izolovan, nego u vezi sa ostalim zakonskim propisima, a naročito u vezi sa osnovnim načelima pravnog poretka. Ukoliko se organ uprave pri donošenju akta nije držao tih načela, on je svoja ovlašćenja nepravilno upotrebio, odnosno, ako ih je upotrebio u nekom drugom cilju, a ne u interesu javne službe, onda je on učinio zloupotrebu vlasti.

Teorija zloupotrebe vlasti razvila se naročito u vezi sa pitanjem o tzv. diskrecionoj oceni ili diskrecionoj vlasti upravnih organa, a u težnji da se upravna vlast dovede potpuno pod pravni poredak. Pokazalo se da usko shvatanje zakonitosti nije dovoljno.

Sprečavanjem zloupotrebe vlasti putem sudske kontrole, postižu se pravilno funkcionisanje javnih službi i zaštita građana od samovolje organa uprave, čime se najbolje ostvaruje zadatak pravne države. Kada se rad na ostvarenju određenog društvenog cilja poveri jednom organu uprave, onda se državna vlast kojom taj organ raspolaže stavlja u službu toga cilja. Organ uprave mora da bude svestan da pojedina ovlašćenja, koja sačinjavaju njegovu vlast, sme da upotrebi na onaj način i u onoj meri kako to zahteva javni interes. Uprava je ograničena ciljevima kojima služi i nema nikakvog moralnog opravdanja ni autoriteta da radi preko njihovog domašaja.

Pitanje ciljeva ne može se odvojiti od metoda njihove realizacije. To je naročito značajno kada se, recimo, posmatraju široka i važna ovlašćenja kojima raspolaže policija kao organ uprave kojoj je stavljeno u zadatak više ciljeva (Vasiljević, 2009). Za svaki od njih ustanovljena su i posebna sredstva realizacije, s tim da se svako sredstvo sme upotrebiti samo u okvirima određenog cilja. Kada ne bi postojalo pravilo da se svako ovlašćenje sme upotrebiti samo u cilju u kojem je dato, bilo bi otvoreno široko polje samovolji toga organa. A kada nema sudske kontrole nad upotrebom pojedinih ovlašćenja, onda nema ni istinske zaštite od te samovolje, pa zloupotreba vlasti ostaje bez sankcije i ne može se više govoriti o pravnoj državi. Tu ne važi ni pravilo da „cilj opravdava sredstva“, jer ima sredstava koja na datom stepenu civilizacije ne smeju da budu upotrebljena ni za postizanje dopuštenih ciljeva. To je posebno značajno kada su organu data ovlašćenja u vidu širokih formulacija i kada mu nisu samim tekstom zakona određena sredstva i način rada. Tu je teorija pravne države postavila načelo srazmernosti sredstava (Krbek, 1937). Posebno treba imati u vidu da je zadatak

policije u pravnoj državi zaštita javnog poretka (red i bezbednost). Za ostvarenje svoga zadatka policija raspolaže materijalnom prinudom kao najgrubljom vrstom sile. Zato je potrebno imati punu garanciju da ona svoja ovlašćenja ne zlopotrebi. Pravo počiva na ideji pravičnosti, a pravna država služi ostvarenju prava. Osnovno pravilo pravičnosti je: imati jednu istu meru za sebe i za drugoga. To se pravilo mora poštovati i pri ostvarenju društveno dopuštenih ciljeva, jer se na taj način služi opštem interesu.

Već smo konstatovali da se sva ovlašćenja kojima raspolaže organ uprave zasnivaju na objektivnom pravu i da se moraju vršiti u interesu društva kao celine. Ali kako, nije retko da ljudi žrtvuju blagostanje svojih bližnjih nekome ličnom cilju, teorija zlopotrebe vlasti je jedno od sredstava, pomoću kojih se sprečava da „nesavesni“ organ iskoristi zakonske propise koji ga ovlašćuju na donošenje nekog akta, da bi ostvario ciljeve koje zajednica ne odobrava.

Sušтина pravne države ne znači negiranje postojanja diskrecione ocene, nego obrnuto, ona treba da postoji, samo što mora biti pravno izgrađena. Budući da je uprava, u principu, pravno vezana delatnost, načelo zakonitosti uprave podrazumeva da ona sva svoja ovlašćenja crpi iz normi objektivnog prava, ali ono ne može da znači da je uprava mehaničko izvršavanje zakona. Upravi se često mora ostaviti prostor da samostalno rasuđuje i ocenjuje, što ne znači da i u tim situacijama ne deluje načelo zakonitosti. Nadležni organ koji vrši upravnu vlast ne može slobodno da odlučuje ako za to nema zakonski osnov, on nije apsolutno slobodan, nego je i u takvim situacijama vezan javnim interesom. Svako ovlašćenje subjekta uprave podrazumeva valjan pravni osnov, i samo tako postavljeno načelo zakonitosti uprave omogućuje institut diskrecione ocene (Krbek, 1960).

Uprava u izvršavanju zakona mora, po prirodi stvari, imati izvesnu slobodu. Ali, nezavisno od toga, ona ostaje i dalje izvršilac zakona, što u vezi sa institutom diskrecione ocene, razlika postoji u tome da li zakon subjektu uprave ostavlja izvestan prostor za slobodnu delatnost, ili je čini strogo vezanom. U takvom pravnom ambijentu načelo zakonitosti uprave omogućuje postojanje instituta diskrecione ocene na koji uprava mora biti izričito ovlašćena pravnom normom. Naravno, ta norma samo određuje da će subjekt uprave moći da vrši diskrecionu ocenu, a ne i kako će se takva ocena vršiti. Tako da subjekt uprave ima slobodu da odluči birajući između više mogućnosti koje mu pozitivno pravo stavlja na raspolaganje. Takva norma određuje samo formalno, a ne i materijalno obavljanje diskrecione ocene (Krbek, 1936).

2.1. Diskreciona ocena i celishodnost

Diskreciona ocena kao slobodno ocenjivanje najpodesnijeg načina za zadovoljenje pravno angažovanog javnog interesa u konkretnom slučaju, po pravilu, podrazumeva dve stvari. Prvo, da zakonodavac izričito ovlasti subjekta uprave koji primenjuje normu na vršenje diskrecione ocene. Drugo, da predvidi mogućnosti između kojih će subjekt uprave izvršiti izbor. Subjekt uprave će, pri tome, izvršiti izbor najbolje mogućnosti u konkretnom slučaju, rukovodeći se celishodnošću. Pri čemu treba imati na umu da je celishodnost promenljiva kategorija koja zavisi ne samo od vremena do vremena, nego i od slučaja do slučaja. Zato je subjektu uprave ostavljeno da oceni, imajući u vidu promenljive prilike i okolnosti, koje rešenje najviše odgovara potrebama konkretnog slučaja.

Pravo na vršenje diskrecione ocene zakonodavac subjektu uprave daje iz razloga celishodnosti, kako bi cilj zakona u konkretnom slučaju bio na najbolji mogući način ostvaren. Upravi je dato pravo diskrecione ocene kako bi ona u različitim slučajevima mogla različito postupati. Jer, jednakim postupanjem u raznim slučajevima obesmislio bi pravo na diskrecionu ocenu. Na taj način uprava bi vezala samu sebe, bez obzira na to što u nekim situacijama nije striktno vezana zakonom (Kostić, 1933). Kod diskrecione ocene, subjekt koji je ovlašćen na njenu primenu vezuje se za okolnost konkretnog slučaja i postupa prema sopstvenom nahodañju, a u skladu sa javnim interesom. Izbor koji je izvršen u konkretnom slučaju ne obavezuje subjekta i u budućim sličnim situacijama (Krbek, 1960).

2.2. Teorijski oblici slabije vezanosti pravnom normom

Pravna teorija razlikuje tri tipa slabije vezanosti subjekta koji primenjuje pravo, pravnom normom i to: 1) interpretacija pravne norme; 2) popunjavanje pravne praznine; 3) diskreciona ocena.

Interpretacija pravne norme – kada subjekt koji primenjuje normu istu tumači, on ima više mogućnosti kako to da učini, ali nema slobodan izbor između svih tih mogućnosti, nego bira onu koja najviše pogađa nameru zakonodavca. Pri tome, on nema u vidu samo konkretan slučaj, nego sve srodne slučajeve. On mora normu tumačiti *in abstracto*. Što je pravna norma nejasnija i neodređenija, to je subjekt koji je primenjuje samostalniji u funkciji interpretiranja. „Interpretator ne utvrđuje šta je zakon, odnosno zakonodavac, mislio za konkretan slučaj, već samo šta je on za sve ovakve slučajeve *in abstracto* mislio“ (Krbek, 1960). Interpretacija istražuje volju nekog drugog činioca i utvrđuje slučajeve koje treba podvesti pod pravnu normu. Ona znači ići za tuđom voljom.

Pravnim tumačenjem treba pronaći pravi smisao pravne norme i to onaj smisao koji je zakonodavac imao u vidu kada ju je stvarao. Kod diskrecione ocene zakonodavac je želeo da sam organ koji primenjuje normu pronađe njen smisao tako što će izabrati onu mogućnost koja najviše odgovara konkretnoj životnoj situaciji o kojoj se radi. U takvoj situaciji organ mora da uzme u obzir pojedinačne, grupne, lokalne, nacionalne, globalne i sve druge vanpravne činioce koji su tom prilikom važni za rešavanje: legitimne političke, ekonomske, socijalne, psihološke, etičke, istorijske, religiozne i druge okolnosti date sredine odnosno mesta i vremena dešavanja onog događaja koji valja na odgovarajući način pravno urediti. Pri tome, neki autori smatraju da je razlika između pravnog tumačenja i diskrecione ocene kvalitativna (sadržinska), dok drugi misle da je ona kvantitativna (formalna). Prema prvima, opredeljujuće je čija je volja bitna. Stvaraoca prava kod tumačenja, a organa koji ga primenjuje na konkretan slučaj kod diskrecione ocene (Krbek, 1937). Dakle, u sferi tumačenja zakonita je samo jedna unapred data solucija, a kod diskrecione ocene bar dve, od kojih je samo jedna celishodna. Nasuprot tome, prema drugima, razlika je samo u načinu na koji je organu data sloboda da normu primeni. Kod tumačenja organ slobodno utvrđuje volju stvaraoca prava, a kod slobodne ocene stvaralac prava prepušta organu da sadržinu norme slobodno formuliše onako kako najbolje odgovara datim prilikama u konkretnom slučaju (Kostić, 1936).

Nezavisno od navedenih shvatanja važno je istaći da sam stvaralac prava, polazeći od prirode društvenih odnosa, ceni kada će posegnuti za dodelom diskrecione ocene subjektu koji primenjuje pravo. Zapravo ni u jednom pravnom sistemu ne postoji unapred data neka lista slučajeva (Tomić, 1993).

Nadležni subjekt, nosilac diskrecione ocene, prilikom izbora mogućnosti ne kreće se u oblasti legalnosti, nego se rukovodi merilima celishodnosti (oportunisti). Pravni pojam oportunisti treba razgraničiti od pojmova legalnosti i arbitrarnosti. „Ako je kod legalnosti značajna legalnost, kod arbitrarnosti subjektivnost, onda je kod diskrecione ocene značajna konkretnost slučaja“ (Krbek, 1937). S druge strane, organ koji primenjuje pravo putem tumačenja prava prvo treba da utvrdi da li je stvaralac prava u određenoj materiji predvideo diskrecionu ocenu ili nije. Činjenica da se u praksi teško određuje granica između slobodne ocene i vezanog odlučivanja, što je posledica nesavršenosti samog jezika, nevičnosti samog zakonopisca, spleta brojnih životnih okolnosti, itd., nije sama po sebi dokaz da između njih nema suštinske razlike. Obrnuto, razlika između tumačenja i diskrecione ocene je ipak suštinska i njen koren leži u karakteru jedne pravne stvari. Ukoliko je ona toliko delikatna i specifična, stvaralac prava će, po pravilu, umesto da nešto uredi u pravno vezanom smislu do kraja ovlastiti subjekta koji primenjuje pravo da odlučuje po diskrecionoj oceni i na taj način spuštajući izvesnu količinu normiranja sa opšteg na individualni nivo. Tako posmatrano, kod slobodne ocene vladaju elementi subjektivnog i pojedinačnog, dok pri vezanom tumačenju objektivnog i opšteg. Dakle, presudne su stvarne i pravne mogućnosti onoga ko stvara pravo da nešto uredi u pravno vezanom smislu, ili ne uredi do kraja, u smislu davanja diskrecione ocene subjektu koji primenjuje pravo. Pri tome diskreciona ocena se ne sme podrazumevati. Ona mora biti izričito predviđena i to izrazima kao što su: „može odlučiti“, „ako oceni“, „organ odlučuje da li će“ i sl. U jezičkoj sumnji, trebalo bi, po pravilu, uzeti da je po sredi pravno vezano, a ne diskreciono odlučivanje u konkretnom slučaju (Tomić, 2006).

Slučaj pravne praznine – u slučaju kada subjekt koji primenjuje pravo pronalazi novu pravnu normu; premda postupa povodom konkretnog slučaja, ne pronalazi pravnu normu polazeći samo od njega, nego misli apstraktno na sve srodne slučajeve, rukovodeći se idejom kako bi sam zakonodavac postupio kada bi trebalo taj slučaj da reguliše. I kada jednom takvo pravilo pronađe, on je njime vezan za sve buduće slučajeve.

Popunjavanje pravnih praznina predstavlja postupak stvaranja prava u cilju njegove neposredne primene na konkretan slučaj koji nije regulisan pojedinačnim pravnim pravilom. Stvaralac prava nije predvideo taj slučaj, ili ga nije ni mogao predvideti. U takvoj situaciji se do pravnog pravila ne može doći tumačenjem, nego se mora stvoriti novo pravno pravilo (Lukić, 2003). Popunjavanje pravnih praznina zasnovano je na primeni sociološkog i logičkog metoda. Sociološkim metodom utvrđuje se društvena funkcija prava u celini imajući u vidu i ulogu norme koju treba primeniti na osnovu analogije i načela *argumentum a contrario*. Kako se funkcija prava ogleda u zaštiti određenog interesa, a isti takav interes treba zaštititi i u konkretnom slučaju koji nije pravno uređen, onda je moguće analogijom doći do pravnog pravila.

Između diskrecione ocene i popunjavanja pravne praznine postoje bitne razlike. Prvo, kod diskrecione ocene vrši se izbor između više mogućnosti koje su već predviđene pravom, dok se pri pronalaženju pravne norme ta pravila stvaraju upravo popunjavanjem pravne praznine. Drugo, diskreciona ocena podrazumeva mogućnost izbora najbolje mogućnosti u svakom konkretnom slučaju. To znači da je u svakom novom slučaju, ma koliko imao sličnosti sa prethodnim, moguć izbor drugačije mogućnosti. Kod popunjavanja pravne praznine stvoreno pravilo primenjuje se i na sve buduće slične slučajeve. Drugim rečima, odluka po diskrecionoj oceni nema značaj presedana za buduće slične slučajeve, dok za popunjavanje pravne praznine važi suprotno. Treće, pri pronalaženju pravnog pravila subjekt koji primenjuje pravo vrši izbor između više mogućnosti, ali tako da ne ide konkretno od slučaja do slučaja, nego mu je cilj da utvrdi apstraktno pravno pravilo koje će važiti za sve srodne slučajeve. Kod diskrecione ocene do prave mogućnosti dolazi se isključivo individualizacijom u konkretnom slučaju (Krbek, 1937).

Diskreciona ocena – kada je u pitanju diskreciona ocena, izbor se vrši između više mogućnosti, ali s obzirom na okolnosti i potrebe konkretnog slučaja. Sve te mogućnosti jednake su pravne vrednosti, ali se jedna od njih nameće isključivo s obzirom na okolnosti konkretnog slučaja. To znači da se u nekim sličnim situacijama ne mora ponoviti izbor iste mogućnosti.

Može se postaviti i pitanje odnosa diskrecione ocene i slobodne ocene dokaza. Slobodna ocena dokaza je jedno od procesnih načela kojima se organ rukovodi da bi saznao istinu, da bi utvrdio pravno relevantno činjenično stanje na koje će pravilno primeniti materijalni propis. Član 10. ZUP-a predviđa: „koje će činjenice uzeti kao dokazane, odlučuje ovlašćeno službeno lice po svom uverenju, na osnovu savesne i brižljive ocene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata celokupnog postupka.“ To načelo vezano je za proces dokazivanja, pri čemu nema unapred datih jačih ili slabijih dokaznih sredstava (sa izuzetkom javne isprave – sa pretpostavkom istinitosti njene sadržine, i izjave stranke – kao uglavnom rezervnog dokaznog sredstva). Službeno lice u konkretnom postupku pojedinim dokazima može dati veću važnost u odnosu na druge. U tome se ogleda njegova slobodna ocena dokaza koja je skopčana sa ukupnošću date situacije. Za razliku od diskrecione ocene, tu nema unapred datih mogućnosti. Uz to, obrazloženje učinjene slobodne ocene dokaza je obavezno, uz izuzetke predviđene zakonom u pogledu upravnih akata donetih u određenim oblastima.

Takođe, može se postaviti i pitanje odnosa diskrecione ocene sa neodređenim pojmovima. Dešava se da propisi sadrže neodređene pojmove, pojmove čije je značenje rastegljivo. U vezi sa tim postavlja se pitanje da li je uprava neodređenim pojmom ovlašćena na vršenje diskrecione ocene ili nije. Ako nije, upravna vlast je onda vezana pravom i podleže upravnosudskoj kontroli. Ako jeste, upravna vlast, u načelu, ne podleže upravnosudskoj kontroli (Marković, 2002).

Korišćenjem neodređenih pojmova zakonodavac se uzdržao od preciznog normiranja, ali to ne znači da je automatski upravi dao ovlašćenje za vršenje diskrecione ocene. Neodređeni pojmovi, kao takvi, ne povlače za sobom diskrecionu ocenu (Krbek, 1960).

Kada vrši diskrecionu ocenu, organ uprave se rukovodi javnim, a ne nekim drugim interesom. Kod pojma legalnosti javni interes određuje unapred zakon, a kod pojma oportunisti pronalazi ga sam vršilac diskrecione ocene. Sa gledišta legalnosti, pri diskrecionoj oceni bitno je postojanje više mogućnosti. Sa gledišta oportunisti, samo jedna mogućnost može se smatrati opravdanom. Da bi se diskreciona ocena vršila pravilno, nije dovoljno da njen nosilac izabere bilo koju mogućnost koju mu zakon dopušta, već mora izabrati onu koju mu je u konkretnom slučaju diktirao pravilno shvaćen javni interes, odnosno zakonska svrha (Marković, 2002).

Šta je celishodno zavisice od slučaja do slučaja. Važno je samo da se organ uprave ne sme prilikom izbora mogućnosti rukovoditi privatnim, nego samo javnim interesima. Zato on treba da bira onu koja je u datom konkretnom slučaju najoptimalnija sa stanovišta javnog interesa.

Vršenje diskrecione ocene ne sme postati samovolja. Da toga ne bi bilo, njeno vršenje podleže kontroli celishodnosti u odgovarajućem postupku. U pravnom sistemu Republike Srbije ocena celishodnosti postoji u instancionoj kontroli u upravnom postupku povodom izjavljene žalbe. Povodom uložene žalbe može se vršiti i kontrola zakonitosti i kontrola celishodnosti. U upravnom sporu i u nadzornoj kontroli u upravnom postupku moguća je samo kontrola zakonitosti, a ne i kontrola celishodnosti. U takvim slučajevima i uprava i sud ulaze samo u pitanje da li je odnosni akt zakonit, a ne ispituju i njegovu celishodnost.

3. Policija i diskreciono odlučivanje

Prema načelu zakonitosti, policija crpi sva svoja ovlašćenja iz zakona. Naravno, to ne znači da je zakon do najsitnijih detalja sve unapred predvideo i da policija samo mehanički izvršava tako izraženu zakonsku volju, ali svakako znači da ona mora svako svoje ovlašćenje temeljiti na zakonu. Delatnost policije ne može se do kraja pravno odrediti u smislu da se taj organ pretvori u zakonski bezlični automat. Pretvaranje čitave upravne delatnosti u strogo i detaljno pravno vezanu aktivnost ne bi tu delatnost samo teško birokratizovalo, nego bi je i umrtvilo, i to naročito u onim slučajevima gde praktične državne potrebe traže živu i stvaralačku aktivnost policije.

U slobodnijem kretanju policije, naročito mesto zauzima diskreciona ocena. Ona je oblik delimične nevezanosti pravnom normom. Međutim, ta nevezanost ima sasvim drugačije značenje u pravnom sistemu u kome važi načelo zakonitosti uprave u pravom smislu reči.

Prema načelu zakonitosti uprave policija može vršiti diskrecionu ocenu samo onda ako je na to vršenje ovlašćena pravnom normom. Diskreciona ocena je opet samo primena prava i za njeno vršenje mora postojati zakonski osnov.

Kod diskrecione ocene važno je da policija, koja je ovlašćena na njeno vršenje, može da bira između više mogućnosti. Sa stanovišta pravne norme načelno su sve te mogućnosti od jednake vrednosti. Najbolja mogućnost ne određuje se unapred za sve slučajeve, nego se to ostavlja policiji koja primenjuje pravnu normu da to učini prema potrebama konkretnog slučaja. Kod diskrecione ocene vrši se, s jedne strane, biranje između više mogućnosti, a sa druge strane to se vrši strogo konkretno i individualno za pojedini slučaj. Zbog toga i rešenje po diskrecionoj oceni nema

značaj presedana za buduće slične slučajeve. Izbor između više mogućnosti koji je ostavljen službenom licu ne znači da ono može postupati onako kako bi pri tome postupao svaki drugi pojedinac, nego da mora izbor vršiti samo onako kako nalaže javni interes. Dok pojedinac deluje u svom privatnom interesu, službeno lice deluje uvek u javnom interesu i mora se rukovoditi svrhom kakvu ima i javni poredak na osnovu koga je dobio određenu nadležnost. I kada službeno lice nije vezano nekom pravnom normom, ono ostaje vezano opštim pravilima javne službe. Zato se i ističe da se diskreciona ocena mora vršiti kao dužnost. Policija je i na području diskrecione ocene vezan pravilima, ali ne samo zakonitosti nego i celishodnosti. Ona treba da izabere mogućnost koja najviše odgovara potrebama konkretnog slučaja. Zato svaka gruba samovolja, svaka teža povreda službene dužnosti pri vršenju diskrecione ocene, predstavlja i nezakonitost koja ne povlači samo ličnu odgovornost odnosno službenog lica, nego je na taj način donesen akt objektivno nevaljan.

Sama diskreciona ocena ne kreće se više isključivo u sferi zakonitosti. Policija tu određuje svoje postupke i po drugim merilima. To mogu biti razna merila i razni momenti: ekonomski, socijalni, pravičnosti, neko pravno načelo, ali da ono nije imperativne prirode. Čitavo to postupanje predstavlja postupanje po celishodnosti. Ono šta je celishodno menja se i to ne samo od vremena do vremena nego i od slučaja do slučaja. S obzirom na to stalno menjanje, pravna norma se uzdržava od regulisanja i ostavlja rešenje policiji koja je primenjuje. Sa gledišta zakonitosti, sve mogućnosti kojima raspolaže vršilac diskrecione ocene imaju jednaku vrednost, ali sa gledišta celishodnosti uvek je samo jedna ispravna. Zapravo, svaki akt kojim se vrši diskreciona ocena sadrži pored pravno nezavisnih i pravno vezane delove. U onim pravnim sistemima gde se sprovodi načelo zakonitosti uprave, ne može se naći akt uprave koji bi bio u svim svojim delovima pravno nevezan, jer u najmanju ruku nadležnost mora biti pravno vezana. U tom smislu, neki autori smatraju da se ne može uopšte govoriti o diskrecionom aktu, nego samo o aktu u kojem se vrši diskreciona ocena, za razliku od onih akata gde se uopšte ne vrši diskreciona ocena. Svaki akt u kome se vrši diskreciona ocena može se uvek rastaviti na svoje pravno vezane i pravno nevezane delove: prvi se onda mogu podvrgnuti kontroli zakonitosti. Pri tome su pravno vezani delovi akta pravilo, a diskrecioni izuzetak od pravila (Krbek, 1950).

Koja su to pitanja zakonitosti koja možemo naći uvek u svakom aktu u kojem se vrši diskreciona ocena? Pre svega, to je pitanje nadležnosti – da li je policija uopšte ovlašćena na vršenje diskrecione ocene? U pitanje zakonitosti spada i čitav niz formalno pravih propisa. Takođe, i materijalnopravno vezani delovi dobijaju poštovanjem načela zakonitosti sve veće značenje u aktima u kojima se vrši diskreciona ocena. I činjenično stanje spada u pitanje zakonitosti. Činjenice su strogo objektivne – ili postoje ili ne postoje, a diskreciona ocena se može pravilno vršiti samo na osnovu valjano utvrđenog stanja i može se odnositi samo na izvlačenje zaključka, s obzirom na objektivno utvrđeno činjenično stanje. Zbog toga diskreciona ocena nije isto što i slobodna ocena dokaza. Iz istih razloga ne može se ni slobodno utvrđivanje, izračunavanje štete smatrati diskrecionom ocenom. Odmeravanje kazne u skladu sa zakonom treba smatrati posebnim pravnim pojmom a ne vršenje diskrecione ocene. Isto tako, pogrešno je smatrati tehničku ocenu kao naročitu vrstu diskrecione ocene koja izmiče kontroli zakonitosti.

Naprotiv, tehnička, naučna i slična pravila deluju poput pravnih normi. Službeno lice pri toj tehničkoj oceni ne bira prema sopstvenom shvatanju između više mogućnosti koje su sa zakonskog stanovišta jednako važne, nego mora pomoću tehničkog ili stručnog znanja pronaći najbolje rešenje koje je zakon imao u vidu. Često u upravnom postupku stručnu ocenu ne vrši ono službeno lice koje donosi sam upravni akt, nego veštak, pa se radi samo o jednom dokaznom sredstvu.

U pitanju šta se stavlja pod diskrecionu ocenu treba, u načelu, istaći dve stvari: 1) „da li“ će se doneti određeno rešenje, izvršiti neka radnja ili se to „neće učiniti“ i 2) „kako“ će se to učiniti, koja će biti sadržina tog rešenja ili radnje ili koja će se sredstva primeniti.

Diskreciona ocena može se protezati ili samo na prvo pitanje, ili samo na drugo, ili istovremeno na oba pitanja.

Uopšte uzev, područje vršioca diskrecione ocene je mnogo šire kada je u pitanju „da li“, nego kada je u pitanju „kako“. Teorijski bi trebalo da pravna norma unapred tačno odredi koja sve sredstva dolaze u obzir, a između tih sredstava bi se onda biralo, od slučaja do slučaja, po diskrecionoj oceni. Ako to određena pravna norma ne čini, onda vršilac diskrecione ocene dolazi do tih sredstava, kao i do drugih stvari koje ne stoje pod njegovom diskrecionom ocenom, dakle tumačenjem i razvijanjem pravne norme. Prilikom biranja tih sredstava treba voditi računa da je ono primerno legalnom cilju. To sredstvo treba da odgovara interesima zajednice i da nanosi što manje štete zakonitim interesima pojedinaca. Tu pre svega treba imati u vidu sredstva prinude koja po Zakonu o policiji može da upotrebi policijski službenik.

3.1. Osnov za diskrecionu ocenu u postupanju policije

Prema načelu zakonitosti za vršenje diskrecione ocene potrebno je posebno ovlašćenje pravne norme. Postavlja se pitanje po čemu se može zaključiti da postoji takvo ovlašćenje. Najjednostavnije bi bilo da to u zakonu bude izričito propisano. Međutim, i kod nas i u drugim zemljama ima vrlo malo zakona koji izričito spominju vršenje diskrecione ocene. Mnogo su češći slučajevi indirektnog pozivanja na vršenje diskrecione ocene kao na primer: kada se kaže da organ uprave ima postupiti „celishodno“, „prema okolnosti slučaja“ i sl. Ili se fakultativnim izrazima želi ovlastiti na vršenje diskrecione ocene, kao na primer: „upravna vlast može“, „upravni organ je ovlašćen“ i sl. Brojni su primeri u našem važećem pravu unutrašnjih poslova koji ukazuju na činjenicu da je policija u pojedinim situacijama ovlašćena na donošenje bilo pravno vezanih, bilo diskrecionih upravnih akata. Ukazaćemo samo na neke od najinteresantnijih slučajeva. Zakon o okupljanju građana u delu koji se odnosi na zabranu održavanja javnog skupa (čl. 9. i 11) koristi ključne reči: „nadležni organ privremeno će zabraniti“ i „nadležni organ može da zabrani“; Zakon o oružju i municiji u delu koji se odnosi na nabavljanje, držanje i nošenje oružja i municije (čl. 8) koristi ključne reči: „odobrenje za nabavljanje vatrenog oružja neće se izdati“ ili „nadležni organ oduzeće.“ Takvih i sličnih primera ima i u drugim zakonima iz oblasti unutrašnjih poslova, ali ti izrazi nisu siguran znak da je dato ovlašćenje na vršenje diskrecione ocene. Najveći problem je kada zakon ništa ne govori. Tada se mora interpretacijom pravnih normi utvrditi

njihov pravi smisao. Zato je razumljiva pojava u praksi da se menja shvatanje da li se neka stvar ima smatrati diskrecionom. Pri tome je češća pojava da se neka stvar koja se u početku smatrala diskrecionom pretvori u pravno vezanu.

U vezi sa tim javlja se i problem tzv. neodređenih pojmova, na primer: „pravni interes“, „bezbednost i odbrana“, „razlozi bezbednosti državne granice“, „razlozi odbrane zemlje“, „zaštita javnog poretka“, „pouzdanost“, „opšte dobro“ i sl. Tu se pokreće pitanje da li je zakonodavac želeo da postavi subjektivno pravne uslove koji se samo nešto teže utvrđuju, ili je time hteo da ovlasti policiju na vršenje diskrecione ocene. Ranija teorija i praksa stajala je na stanovištu diskrecione ocene. Međutim, zato što u odnosnom konkretnom zakonu nema dovoljno osnova za zaokruživanje jednog neodređenog izraza ili pojma, to ne znači da je to valjan osnov za pojedinačne slučajeve da se rešavaju po diskrecionoj oceni. Baš u takvom slučaju ima veliko značenje zalaženje u duh i svrhu zakona, u opšta pravna načela i u ciljeve pravnog sistema, načela političkog i društveno ekonomskog uređenja, i u takvoj situaciji, pri takvim teško odredivim pojmovima, treba od slučaja do slučaja rešiti da li znače pravnu vezanost ili ovlašćenje na vršenje diskrecione ocene. Pri tome je moguće da isti izraz u jednom zakonu ima jedno, a u drugom zakonu drugo značenje. Ali, u sumnji se mora u pravnom sistemu koji počiva na načelu zakonitosti uprave, izabrati mogućnost pravne vezanosti. To što je starija teorija te neodređene pojmove tumačila suprotno, treba shvatiti tako da po toj teoriji, zakon samo ograničava apriori slobodnu upravu.

3.2. Diskreciono odlučivanje policije i ljudska prava i slobode

Ostvarujući svoj zadatak da osigurava bezbednost, da sprečava krivična dela i otkriva izvršioce i da sprovodi zakon, policija stvara uslove za zaštitu ljudskih sloboda i prava. Problematika ljudskih prava važna je kako za građane, tako i za društvo, državu, a time i za samu misiju policije. Pitanje odnosa tog organa prema ljudskim pravima od posebnog je značaja, jer problemi ove vrste postoje čak i tamo gde je vladavina prava preovlađujuća stvarnost (Vasiljević, 2011).

Kršenje ljudskih prava i sloboda od strane policije može se objašnjavati pre svega specifičnošću ovlašćenja i značajem diskrecionih prava koja su data tom organu (legalna upotreba sile, lišavanje slobode, pretres, i dr.), čije korišćenje sadrži ozbiljne rizike od prekoračenja zakonom utvrđenih granica. Faktori koji doprinose da taj organ krši ljudska prava su brojni. Uobičajena je njihova klasifikacija na objektivne i subjektivne (Milosavljević, 1997).

Ovde treba istaći da se upotrebom izraza „objektivni faktori“ ne ističe da takvi činioци predstavljaju nešto što se ne može izbeći i što neminovno dovodi do kršenja ljudskih prava. Samo se ukazuje na činjenicu da su oni ugrađeni u mandat ovog organa i da postoje čak i nezavisno od njegove volje. Među najvažnije faktore objektivne prirode svakako spada i pravo na diskrecionu ocenu. Prethodno smo već ilustrovali primere takvih ovlašćenja.

Ne smemo zaboraviti da su diskreciona prava policiji neophodna jer se situacije u kojima će biti potrebno delovati ne mogu predvideti niti se ponavljaju. U izvršavanju zadataka policijski službenik suočava se sa događajem i mora brzo

donositi odluku. On ima vremena da razmišlja tek kasnije, a onda veoma često piše izveštaj shodno tim naknadnim razmišljanjima, a ne prema stvarnom toku događaja i postupanja. Sem toga, na njegovo ponašanje odražava se i činjenica da on najčešće ima posla sa licima koja ne poštuju zakon.

Zbog svega toga policiji se uvek ostavlja jedan prostor u kome ona ne deluje striktno vezana zakonom, već ima tzv. diskrecionu vlast. Postupanje po slobodnoj oceni ne znači mogućnost samovoljnog ili arbitrarnog postupanja policije, niti pravnu nevezanost određenim pravilima, nego zakonsko ovlašćenje na izbor između nekoliko zakonskih mogućnosti. Diskreciona ocena postoji samo u slučajevima koji su predviđeni zakonom i kada god postupa u takvim slučajevima policija je vezana datim zakonskim mogućnostima, određenim drugim zakonskim ograničenjima, opštim pravnim načelima, principom srazmernosti kao i ograničenjima etičke prirode. Ako bi organ prosto izmislio ovlašćenje za slobodnu ocenu (proširio takvo postupanje i na slučaj koji nije predviđen zakonom), ili izigrao svrhu takvog ovlašćenja na taj način što bi ga zloupotrebio (kada bi preduzetom radnjom nekoga stavio u povlašćen položaj i sl.), onda bi postojali slučajevi nezakonitosti, a ne diskrecione vlasti (Tasić, 1984).

Glavni razlog za ostavljanje te slobode policiji leži u potrebi prilagođavanja njene delatnosti specifičnim prilikama pojedinačnih slučajeva. Ona preduzima upravne radnje u različitim situacijama koje nije moguće precizno unapred regulisati propisima, u protivnom bila bi lišena mogućnosti da odgovori potrebama konkretnog događaja. U njenom radu čest je slučaj postupanja u specifičnim situacijama za koje je potrebno ostaviti izvestan prostor slobode izbora najadekvatnijih mera. Takođe, prostor diskrecione vlasti se ostavlja i radi tumačenja opštih i nedovoljno preciznih zakonskih pojmova, kao što su: narušavanje javnog reda i mira u većem obimu, interesi odbrane i bezbednosti, itd. (Vasiljević, 2009).

Pitanje o diskrecionoj oceni ima poseban značaj kako za samu policiju, tako i za društvo i građane. Na jednoj strani, jasno je da policija preduzimanjem upravnih radnji može bitno uticati na prava građana i njihovu bezbednost, čemu odgovara težnja za što većim sužavanjem prostora diskrecione vlasti. Na drugoj strani, jasno je da je diskreciona vlast nužna tom organu zbog prirode i specifičnosti njegovog posla. Značaj diskrecione vlasti u radu tog organa treba da bude jasno uočen i priznat, kako bi se njeno vršenje i kontrola adekvatno organizovali, kako bi se izbegla situacija da diskreciona vlast, u krajnjoj liniji, ne dovede do različitog tretmana pojedinih građana u pravno istim situacijama, do nepredvidivosti policijskog ponašanja i prilike za manju odgovornost policije. Naravno da prostor diskrecione vlasti mora u svakoj pravnoj normi biti pažljivo odmeren, što uže i što preciznije definisan, kako ga policija ne bi eventualno iskoristio za neograničenu slobodu u svom postupanju.

Širina diskrecione vlasti i način njenog korišćenja nisu isti u svim oblastima i uslovima postupanja policije, a postoji i veći broj faktora koji utiču na njene odluke koje se donose u vršenju diskrecione vlasti. Neke od njih ćemo spomenuti: način formulisanja diskrecionih ovlašćenja u zakonima; pravila i praksa policije u odnosu na vršenje diskrecionih ovlašćenja; stavovi i očekivanja političkih struktura i javnosti; policijska kultura; kvalitet obuke policajaca; okolnosti svakog konkretnog slučaja (karakter situacije, stepen ugroženosti policajca i sl.).

U pogledu načina vršenja diskrecione vlasti, policija za razliku od drugih organa uprave pa i od drugih državnih organa, često nije u prilici da postupa bez žurbe i da činjenično stanje za odluku utvrđuje izučavanjem „papirnih“ dokaza. Postupanje policije u znatnom broju slučajeva zahteva brzo reagovanje u „ozbiljnom uličnom susretu“ sa prekršiocima zakona, dok studiozni deo posla dolazi kasnije. Policija često postupa na osnovu sumnje, čije opravdanje počiva na pretpostavkama i činjenicama, jer ona sumnjajući dolazi do istine. Te pretpostavke i činjenice mogu, kasnije u postupku koji sledi, postati sasvim irelevantne. Pri tome, treba imati u vidu da policija znatno opreznije koristi diskreciona ovlašćenja u tzv. velikim slučajevima nego u susretu sa svakodnevnim sitnim delinkventima.

Kada govorimo o diskrecionoj oceni u radu policije postoje dva globalna nivoa odlučivanja po tom osnovu. Diskrecionu vlast, naime, vrši policajac – pojedinac ili starešina u ime organa ili organizacione jedinice kao dela organa. Većinu odluka povodom vršenja svojih ovlašćenja uglavnom donose policajci pojedinci ili nekoliko njih u patroli ili na drugom zadatku. Upravne radnje koje tom prilikom vrše često su od uticaja na slobode i prava građana, na javni red i bezbednost, a ponekad i na život građana. Naravno, prilikom vršenja tih radnji policajci su snabdeveni znanjem stečenim tokom obuke, profesionalnom etikom, iskustvom, detaljnim poznavanjem pravila za rad, kao i detaljnim uputstvima koja dobijaju od svojih starešina. Međutim, poznato je da oni upravne radnje vrše u situaciji koja im ne dopušta konsultovanje sa pretpostavljenima radi dobijanja instrukcija, pa čak nemaju ni dovoljno vremena za razmišljanje o svim eventualnim posledicama svoje odluke. U takvim situacijama postoji znatan stepen inicijative kojom raspolaže policajac u pogledu procene situacije i izbora nekog od okvirno propisanih načina za primenu svojih ovlašćenja.

Na nivou policije kao organa odnosno njegove organizacione jedinice, diskreciona vlast prvenstveno znači vršenje ovlašćenja u vezi sa usmeravanjem delatnosti organa, odnosno njegovog dela, odnosno donošenje odluka kojima se opredeljuju stilovi, strategija, taktika i metodi postupanja u odnosu na pojedine zadatke policije, raspoređuju kadrovski i tehnički kapaciteti i sl. U suštini, takvim se odlukama biraju osnovni prioriteti i na opštiji način usmeravaju postupci jedinica i policajaca u konkretnim situacijama. Time se operacionalizuje politika organa kao celine koja je pre svega, generalno utvrđena u zakonima i drugim opštim aktima. Podrazumeva se da ta vrsta diskrecione vlasti pripada vrhu kadrovske strukture u policiji, i odnosi se pre svega, na preduzimanje upravnih mera iz kojih će dalje proisteći akti i radnje koje će vršiti policajci pojedinci.

Polazeći od mesta, uloge i značaja policije u društvu, ustanovljeni su izvesni principi policijskog zakonodavstva koji se odnose na njen rad, a pre svega: princip legaliteta ili zakonitosti (prioritet zakona u postupku policije i zabrana protivpravnih ponašanja); princip srazmernosti ili proporcionalnosti (ograničavanje sloboda i prava građana samo u onoj meri koliko je to neophodno za zaštitu javnih interesa); princip procene ili oportuniteta (pravo policije da upravne radnje iz svoje nadležnosti preduzima na osnovu procene, a u skladu sa svojim obavezama). Za rad policije oni su univerzalni, jer prožimaju sve vrste poslova i zadataka koje ona obavlja. Zakoni o policiji, kao i praksa većine zemalja, pored pomenutih, sadrže i neke druge koji se odnose na: pružanje pomoći, povremeno angažovanje drugih lica za izvršavanje

policijskih zadataka, usmerenost upravnih radnji policije protiv odgovornih lica, dužnost policije da štiti i čuva život i dostojanstvo ljudi, dužnost policije da vodi računa i zaštiti zdravlje lica prilikom primene radnji prinude i da obezbedi potrebnu pomoć povređenim licima i medicinsku negu i pomoć pritvorenim licima, zabranu primenjivanja torture, ispitivanja pod prinudom, okrutnih i nehumanih postupaka i ponižavajućeg tretmana lica, dužnost čuvanja tajni i drugo (Žarković, 2009). Poseban značaj ima i tzv. generalna klauzula o policijskim ovlašćenjima (Vasiljević, 2011). Pomenuta načela na ovom mestu neće biti predmet naše pažnje pošto bi njihova detaljnija analiza prevazilazila potrebe ovog rada.

4. Zaključak

Pitanje vezano za zakonitost postupanja uprave i njena diskreciona ovlašćenja posebno je važno sa aspekta rada policije s obzirom na mesto i ulogu tog organa u sistemu državne uprave. Ako bismo stvari posmatrali uporednopravno, bilo sada bilo u nekom prethodnom periodu, možemo konstatovati da policija u različitim zemljama ima gotovo ista, sa nekim malim izuzecima, ovlašćenja. Međutim, moramo imati na umu veoma važnu činjenicu da sve te zemlje u istom periodu nisu podjednako pravne i demokratske, čak su u tom pogledu moguće i velike razlike među njima. Nije lako biti građanin u „antipravnoj“ i „nedemokratskoj“ državi gde policija tvrdi da sve radnje preduzima u skladu sa zakonom i da poštuje načelo zakonitosti, ili, pak, gde nije ni obavezna da se pravda u tom smislu pošto sistem kontrole i odgovornosti vršilaca vlasti i ne postoji. Zato ovaj rad ima svoj pravi smisao i značaj da ukaže na važnost stvaranja ambijenta i uslova pravne države i istinskog poštovanja principa zakonitosti u formalnom i sadržinskom smislu u kojima će policija primenjivati svoja ovlašćenja. Napori društva treba da idu u pravcu da se za rad policije i vršenje njenih upravnih radnji stvori ambijent pravne države gde će načelo zakonitosti imati svoj pravi smisao. Uloga policije u savremenom svetu je jasna. Od nje se zahteva da svojim radom štiti bezbednost države i njenih građana. Od nje se s pravom očekuje da otkriva i suzbija svaku pojavu koja je usmerena protiv tih vrednosti. Stvari postaju složenije ako se ima u vidu da su na sceni novi oblici kriminala (organizovani kriminal i dr.). To zahteva od društva da preispita postojeća pravna ovlašćenja policije i drugih državnih organa, posebno ona diskreciona, u cilju proširivanja ovlašćenja, kako bi borba protiv kriminala bila uspešna. U svemu tome treba imati mere. Bila bi velika greška ako bi policija smatrala da je ona jedina institucija koja treba i može da reši sve društvene probleme. Ona može svojim zakonitim radom, zajedno sa drugim institucijama, da pomogne njihovom rešavanju. Pri tome njen rad mora da bude u granicama važećeg prava, kako međunarodnog tako i unutrašnjeg, i mora biti podvrgnut efikasnom sistemu kontrole. Bez obzira na evidentne rezultate koje policija postiže u svom radu, sve teži uslovi u kojima obavlja svoje poslove ukazuju da problem zakonitosti u njenom radu na duži rok neće moći adekvatno da se rešava povećanjem ljudskih efekativa, tehničke opremljenosti i sličnim merama. Efikasnost i zakonitost rada policije zavisiće, prvenstveno i u većoj meri neko ikada ranije, od stvaranja ambijenta pravne države u kojoj će policija obavljati svoju delatnost.

5. Literatura

1. Žarković, M. (2009). *Kriminalistička taktika*. Beograd: KPA.
2. Kostić, L. (1936). *Administrativno pravo*. Beograd: Kraljevine Jugoslavije II.
3. Krbek, I. (1937). *Diskreciona ocena*. Zagreb.
4. Krbek, I. (1936). *Zakonitost uprave*. Zagreb.
5. Krbek, I. (1960). *Pravo javne uprave FNRJ*. Zagreb.
6. Krbek, I. (1950). *Osnovi upravnog prava FNRJ*. Zagreb.
7. Lukić, R. (2003). *Metodologija prava*. Beograd.
8. Marković, R. (2002). *Upravno pravo*. Beograd.
9. Milosavljević, B. (1997). *Nauka o policiji*. Beograd.
10. Tasić, Đ. (1984). *Izbor rasprava i članaka iz teorije prava*. Beograd.
11. Tomić, Z. (1993). Đorđe Tasić o diskrecionoj oceni. *Arhiv za pravne i društvene nauke*, (4).
12. Tomić, Z. (2006). Diskreciona ocena u upravnom pravu. *Pravni život*, (10).
13. Vasiljević, D. (2009). The concept of administrative measures focusing on police measures. *NBP – Journal of criminalistics and law*, (1).
14. Vasiljević, D. (2011). Funkcije policije i njena ovlašćenja da preduzme upravne radnje. *NBP – Žurnal za kriminalistiku i pravo*, (2).
15. Vasiljević, D. (2009). Materijalni akti uprave s osvrtom na radnje policije. *Pravni život*, (11).
16. Vasiljević, D., Milovanović, D. (2011). Osnovna načela u postupanju policije. *Pravni život*, (10).
17. Vasiljević, D. (2012). *Zakonitost uprave i diskreciona ocena*. Beograd: KPA.

DISCRETIONARY POWERS OF THE POLICE

Summary

This paper is dedicated to the discretionary evaluation of policing. Under the rule of law, administration is as a rule associated activity and only exceptionally it is an independent activity. These exceptions are necessary to predict clearly and interpret narrowly. Discretionary evaluation also belongs to the rule of law, because it is also established by the law which gives it a framework. This is particularly important in terms of policing with respect to their powers, and the place and role of this organ within the public administration. Deciding according to the discretion must not be arbitrary and it is not just a willing action by the police, but the application of law. The area in which discretionary evaluation is realized is bounded by the principle of legality and expediency. Therefore, this paper has its true meaning and significance to point out the importance of creating an environment and conditions of the rule of law and genuine respect for the principle of legality in which the police will exercise its powers.

PERSPEKTIVE ENERGETSKE BEZBEDNOSTI BALKANA

* Zoran Kilibarda

** Marko Filijović

Fakultet bezbednosti Univerziteta u Beogradu

Sažetak: S obzirom na to da su postojeći kanali dopremanja energenata do najvećih evropskih potrošača nedovoljni i ne sasvim pouzdani, Balkan se, zahvaljujući svom geografskom položaju, sve više opaža kao alternativni tranzitni pravac. Ta uloga daje šansu balkanskim zemljama da unaprede sopstvenu energetske bezbednost i da se izbere za bolji tretman u podeli dobiti i odgovornosti u „velikom biznisu“ sa energentima.

Istovremeno, pozicija transregionalnog energetskeg konektora trebalo bi da bude podsticaj za intraregionalnu saradnju u realizaciji infrastrukturnih projekata. To bi, osim unapređenja energetske bezbednosti, mogla da bude dobra osnova za unutarregionalnu konsolidaciju u ostalim domenima, i kao takva, dodatna garancija za ekonomski oporavak i političko stabilizovanje regiona.

Ključne reči: bezbednost, Balkan, energenti, cevovodi.

1. Uvod

Prema jednoj od često citiranih definicija, energetska bezbednost je „stanje u kome jedna nacija i svi građani i preduzeća imaju pristup dovoljnim količinama energije po razumnoj ceni, bez rizika od prekida u snabdevanju u doglednoj budućnosti“ (Barry et al, prema, Savković, 2007: 30). Posmatrana u tom smislu, ona je, nesumnjivo, jedna od osnovnih pretpostavki privrednog razvoja svake zemlje, pa, samim tim, i značajan činilac nacionalne bezbednosti kao stanja „...nesmetanog ostvarivanja, razvoja, uživanja i optimalne zaštićenosti nacionalnih i državnih vrednosti i interesa...“, kao i odsustvo (pojedinačnog, grupnog i kolektivnog) straha od njihovog ugrožavanja, te kolektivni osećaj spokojstva, izvesnost i kontrola nad razvojem budućih pojava i događaja od značaja za život društva i države“ (Mijalković, 2011: 161). Istovremeno, energetska bezbednost može se posmatrati i kao odrednica, odnosno, manifestna

* E-mail: kilibarda@fbg.ac.rs.

** E-mail: mfilijovic@yahoo.com.

karakteristika opšteg bezbednosnog stanja na nekom prostoru koje je rezultat udruženog delovanja određenog sklopa prirodnih i društvenih okolnosti karakterističnih za taj prostor.¹ Zbog toga je nužno da se u razmatranju perspektiva energetske bezbednosti Balkana teži iznalaženju odgovora na dve grupe pitanja. Prvo, koja to stanja i trendovi promena u globalnom i regionalnom bezbednosnom i geoeonomskom ambijentu nagoveštavaju mogućnost unapređenja energetske bezbednosti Balkana, i drugo, kakvi se efekti od napretka u toj dimenziji bezbednosti mogu očekivati u drugim njenim domenima – da li taj napredak može biti dobra osnova za opštu unutarregionalnu bezbednosnu konsolidaciju i, kao takav, dodatna garancija za ekonomski oporavak i političko stabilizovanje regiona?

Deo odgovora na ta pitanja implicitno je sadržan u samom opisu položaja Balkana u odnosu na neke od glavnih aktera na tržištu energenata. Naslonjen, s jedne strane, na najrazvijeniji i od uvoznih energenata najviše zavistan deo Evrope a, s druge strane, na energentima najbogatije regione evroazijskog masiva, prostor Balkana se, uprkos još uvek prisutnoj (i verovatno opravdano dodeljenoj) reputaciji nestabilnog, pa i eksplozivnog, područja („Bure baruta“), neizostavno našao na mapama cevovoda koji treba da omoguće protok dodatne količine energenata od respektivnih proizvođača ka respektivnim potrošačima. Na taj način, tradicionalne odrednice Balkana kao „isturene odbrane“ na liniji sučeljavanja „različitih svetova“ i tampon zone između ideološki suprotstavljenih blokova, ustupaju mesto nekim drugačijim kvalifikacijama koje ga promovišu u energetske koridor koji bi, ako se steknu okolnosti predviđene optimističkim scenarijima, mogao da obavi „nemoguću misiju“ premošćavanja vekova, spajanja „nespojivog“ i mirenja „nepomirljivog“. Uslov za to jeste pomirenje sa samim sobom, bez kojeg nije moguće otkloniti posledice dugogodišnje politike „kontrolisane nestabilnosti“ kojom su velike sile naplaćivale međusobne dugove na račun interesa pojedinih zemalja na prostoru Balkana. Istovremeno, njegova uloga transregionalnog energetskeg konektora jeste nova šansa za unapređenje sopstvene energetske bezbednosti kao jedne od bitnih pretpostavki održivog razvoja i političke stabilnosti. Naravno, iskorišćavanje te šanse praćeno je izvesnim ograničenjima. Osim iz hroničnih unutarregionalnih trvenja, ona proističu iz različitih interesa spoljašnjih faktora koji kreiraju pravila igre obavezujuća za manje uticajne aktere. Divergentni stavovi velikih sila po pitanju uključivanja regiona u „veliki posao“ sa energentima, kao i ambivalentan odnos „lokalnih igrača“ prema tim stavovima to dovoljno rečito ilustruju.

2. Položaj Balkana na međunarodnoj geopetroлноj sceni

Kada se radi o strateškim orijentacijama balkanskih zemalja u oblasti energetske bezbednosti, ključna uporišta – referentne tačke nalaze se pre svega u onome što se prepoznaje kao energetske *main streaming* Evropske unije (EU), zatim u energetske politici Ruske Federacije (RF) i, naravno, u direktno ili indirektno iskazanim interesima Sjedinjenih Američkih Država (SAD) u tom domenu. Zagledanost Balkana u EU proizvod je razboritog određivanja prioriteta po najmanje dva

¹ O suštini, osnovnim karakteristikama i pojavnim oblicima bezbednosti; njihovoj međusobnoj uslovljenosti i faktorima determinacije, opširnije u: Mijalković, S. (2011). *Nacionalna bezbednost*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.

kriterijuma. Prvo, to je geografska blizina, odnosno pripadnost prostoru koji čini sastavni deo interesne sfere EU. Drugo, to je zajednička prošlost (život jednih sa drugima i jednih pored drugih) koja je ostavila приметne tragove u vidu visokog stepena ekonomske povezanosti i prožimanja kultura evropskih zemalja okupljenih u EU i onih izvan nje koji joj po tom osnovu prirodno „pripadaju“. Treće, verovatno i najvažnije, jeste očekivanje zemalja Balkana da u dogledno vreme postanu (one koje to još nisu) članice EU. To, naravno, podrazumeva pružanje dokaza privrženosti njenim vrednostima i standardima u svim područjima, uključujući i oblast bezbednosti čija se „nedeljivost“ na nivou Unije promovise kao vrednost visokog ranga. Jednostavno, od kandidata za članstvo se očekuje da, između ostalog, svoje energetske strategije izgrađuju tako da one budu u skladu, odnosno da su komplementarne sa strategijom energetske bezbednosti Unije. U tom smislu, formiranje „Energetske zajednice Jugoistočne Evrope“ predstavlja iskorak od obostranog značaja. Kao rezultat starih nastojanja EU da kreira panevropsku energetska zajednicu, ona je dokaz predvodničke uloge Unije u toj oblasti. S druge strane, potpisivanjem Ugovora o Energetskoj uniji, 2005. godine, zemlje Jugoistočne Evrope pružile su konkretan dokaz da prihvataju direktive i pravila EU za unutrašnje tržište struje i gasa na koje se Ugovor odnosi. Jednom rečju, one su pokazale da imaju kapacitet za napredovanje ka najvišim standardima integracije evropskog prostora. Zato nije slučajno što je taj čin ocenjen kao „istorijski korak ka punoj integraciji regiona u jedinstveno energetska tržište EU i prvi primer sektorske integracije“ (Simurdić, 2009a).

Istovremeno, to je šansa za zemlje Zapadnog Balkana da preko Energetske zajednice Jugoistočne Evrope učestvuju u svojevrsnoj „vežbi za integraciju u Uniju“, kroz „izvoz“ modela upravljanja i komunitarnog prava (Simurdić, 2009a). Dakle, u pitanju je i konceptualizacija jedne „šire geopolitičke platforme“, pri čemu logika integracije regiona polazi od visoko konkurentne oblasti kao što je energetika, i postepeno se, uporedo sa procesom stabilizacije i proširenja Unije, prenosi na druge oblasti.

Posredstvom takvih aranžmana, zemlje Balkana se uključuju u deo energetskeg prostora Unije, čime praktično dolaze pod „multinacionalni energetska kišobran“. U skladu s tim, one se pridružuju nastojanjima EU da sopstveni koncept energetske zajednice ojača realizacijom, odnosno učestvovanjem u realizaciji nekoliko kapitalnih infrastrukturnih projekata. Među njima se kao najambiciozniji, izdvaja gasni koridor – „Nabuko“ kojim bi se do Evrope dopremao gas iz centralnoazijskih i kaspijskih izvora preko Turske, Bugarske, Rumunije, Mađarske i Austrije (Gec, 2009: 93–103). On, inače, smanjuje zavisnost Evrope od ruskog gasa i, možda baš zbog toga, uživa podršku SAD što mu obezbeđuje dodatnu privlačnost. Ipak, „Nabuko“, osim što je predimenzioniranog kapaciteta u odnosu na do sada obezbeđene izvore napajanja, istovremeno je i najkontraverzniji sa stanovišta energetske bezbednosti Balkana kao celine, budući da u potpunosti zaobilazi njegov „neevropeizovani“ deo – Zapadni Balkan. U takvoj situaciji, kao „utešno rešenje“ za njegovo energetska „zbrinjavanje“ ostaje projekat naftovoda Konstanca–Trst.

Naravno, „Nabuko“ ne isključuje druge gasne aranžmane, bilo da je reč o drugačijim trasama cevovoda ili drugim isporučiocima. Najčešće pominjana alternativa, koja je istovremeno i najrelevantnija za energetska bezbednost Balkana

jeste gasni koridor „Južni tok“ koji ide pravcem: Rusija (Crno more) – Bugarska (račvanje ka Grčkoj i Italiji) – Srbija – Mađarska – Austrija (Gec, 2009: 93–103). Prema tome, trasom „Južnog toka“, ruski gas bi stizao do Evrope prelazeći jednim svojim delom preko Zapadnog Balkana. Izbor trase tog gasovoda rezultat je sagledavanja značaja balkanskog prostora posmatranog iz nešto drugačijeg ugla u odnosu američki – kroz prizmu interesa Rusije kao najvećeg izvoznika energenata u Evropu i istovremeno geostrateškog igrača koji se nije trajno odrekao svojih tradicionalnih aspiracija za ostvarivanje političkog uticaja na delove balkanskog prostora. Sa zalihama nafte i gasa i već postojećom transportnom infrastrukturom koji čine osnovanim njeno svrstavanje u red „energetskih hegemonata“, ona ostaje nezaobilazan partner EU, važan faktor njene energetske bezbednosti, uprkos evidentnoj neugodnosti koju ta činjenica pričinjava pojedinim članicama Unije i saveznicima s druge strane Atlantika. Što se tiče zemalja Balkana, njima takva pozicija Rusije ne bi trebalo da smeta. Pre bi se moglo reći da iz nje mogu da proisteknu određene prednosti. Naime, jedan od prioriteta ruske energetske politike jeste diverzifikacija pravaca isporuke energenata radi smanjenja zavisnosti od tranzitnih država, kao i valorizacija cene nafte i gasa po celoj dužini tranzitnog pravca sve do krajnjih korisnika. Iz tih prioriteta proistekao je izbor trase novog gasnog koridora ka Evropi preko Balkana. Konkurentnost tog koridora sa koridorom „Nabuko“, realno može da iznudi povoljnije uslove snabdevanja potrošača na prostorima kojima oni prolaze, odnosno na prostorima prema kojima će da se granaju, a to je ono što u krajnjem ide u prilog energetske bezbednosti Balkana uopšte.

Naravno, interpretacije motiva jedne ili druge strane koje dolaze iz konkurentskog tabora, retko kada su saglasne. U ocenama analitičara sa Zapada preovlađuje mišljenje da većim prisustvom u balkanskom energetske sektoru Rusija pre svega želi da napravi protivtežu orijentaciji balkanskih zemalja prema Severnoatlanskoj alijansi (NATO) i EU. U tom smislu, Mark Smit ocenjuje da su gasovod „Južni tok“ i naftovod Bugras–Aleksandropolis osnovno sredstvo jačanja ruskog uticaja u regionu Balkana i Jugoistočne Evrope i da su deo energetske strategije prema EU (Smith, 2008). Pogledi iz regiona (Balkana) na energetske politike EU i Rusije takođe se međusobno razlikuju, ali najčešće nemaju za rezultat naglašeno crno-bele percepcije. Nasuprot viđenjima koja robuju klišeima igara sa „nultom sumom“ prema kojima jedna strana mora da izgubi da bi druga dobila, mnogo uverljivije deluju ocene da energetska politika Rusije i energetska politika EU nisu nužno divergentne. Upravo u regionu Balkana ruska energetska politika susreće se sa politikom EU koja ima ambicija da širi svoje propise i na rusko „blisko inostranstvo“ kroz „izvoz“ svoje regulative (Simurdić, 2009b). Pri tome, Balkan i za Rusiju i za EU ima prioritetan značaj kao tranzitni prostor. Isporukom energenata Evropskoj uniji „Južnim tokom“ (preko Balkana), Rusija smanjuje veliku zavisnost (skoro 80%) od postojećeg tranzita preko Ukrajine, dok snabdevanjem iz gasovoda „Nabuko“ (opet preko Balkana), EU smanjuje visoku zavisnost (oko 40%) od ruskog gasa.²

² Mnogi smatraju da „utakmica pomenuta dva projekta“ predstavlja istovremeno i odmeravanje snaga dva geoenergetska koncepta – dva različita pristupa istom energetske pitanju. U slučaju Rusije, orijentacija je na vertikalno integrisane, monopolske kompanije poput „Gazproma“, dok EU zagovara liberalizaciju tržišta, antimonopolsku regulativu i konkurentnost (Simurdić, 2009b: 63).

Kako će nadmetanje ta dva geoenergetska koncepta da se konačno odrazi na energetske bezbednosti Balkana zavisi u znatnoj meri i od pozicije SAD. One, kao što je već pomenuto, favorizuju „Nabuko“ u odnosu na „Južni tok“, ali su zainteresovane za diverzifikaciju energetske koridora u duhu opšteg načela energetske politike. O tome svedoči i njihova podrška planovima izgradnje koridora ABMO (Burgas–Valona) (Klimov, 2003: 63–68). Mada je dostigao više faze realizacije, AMBO ipak nije zaživeo, zbog, kako navode autori, intenziviranja konflikta na Kosovu i Metohiji (Ganev, 2000: 3).³

Zainteresovanost SAD za energetske mreže Balkana verovatno ima veze sa njihovim (aktuelnim i perspektivnim) vojnim prisustvom i angažovanjem u regionu i sa regiona. Drugi značajan razlog jeste tesna povezanost Balkana sa Turskom, jednom od ključnih tačaka u regionu Jugoistočne Evrope (Barnett, 2004) i najznačajnijim američkim partnerom na spoju dvaju kontinenata – Evrope i Azije. Turska, osim što delimično geografski pripada Balkanskom poluostrvu, ona je istorijski, pa i kulturološki bliska većini balkanskih zemalja i ima neskrivene ambicije da tu bude više ekonomski prisutna i politički uticajna. Za SAD su ta nastojanja prihvatljiva, pre svega kao preventiva eventualnom oživljavanju uticaja Rusije i kao uravnoteženje narastajućoj supremaciji EU. U tom smislu, SAD odgovara da Turska i balkanske zemlje budu oslonjene na iste energetske tokove, po mogućstvu one koji nisu zavisni od energenata iz Rusije i od ruske transportne infrastrukture.

Snažna podrška SAD projektu „Nabuko“ kao i pažnja koju posvećuju bezbednosti energetske koridora Baku – Tbilisi – Čejhan (BTČ) i Baku – Tbilisi – Erzerum (BTE), upravo su izraz takve energetske politike. Verovatno je da slični motivi stoje iza američke podrške promociji tzv. šireg crnomorskog regiona (*Wider Black Sea Region*), koji bi potencijalno geografski zaokružio tursko-balkansku energetske scenu. S obzirom na to da je i sama Turska veoma zainteresovana za produbljivanje saradnje sa zemljama Balkana, šanse da ta inicijativa bude od koristi za sve uključene aktere nisu male. Rizik takođe nije isključen. On se vezuje za mogućnost da se Turska, umesto „geopolitičkog balansera“ o formi u ulozi „geopolitičkog igrača“.⁴

Koncept „geopolitičkog kataliziranja“ koji sprovodi Turska, mogao bi da otvori nove mogućnosti za premošćavanje divergentnih pristupa. Problem je međutim u tome što se, zbog različitih (re)interpretacija uloge Turske u prošlosti na prostoru Balkana, taj koncept različito percipira u pojedinim zemljama. Tu sudbinu, donekle, dele i prethodno pomenuti veliki energetske projekti što ima za posledicu manjak entuzijazma „na terenu“ da se oni prihvate kao sigurna osnova za artikulisanje zajedničkih interesa. U takvoj situaciji, unutarregionalna konsolidacija prepustila je primat transregionalnoj.

³ Prema nekim procenama iz 2000. godine, taj projekat je, da je zatvorena njegova njegova finansijska konstrukcija, mogao da bude operativan u roku od četiri godine (Ganev, 2000: 3).

⁴ O „balanserskoj“ ulozi Turske u širem crnomorskom regionu pročitati npr.: Marketos, Thrassy: Turkey in the Eurasian Energy Security Melting Pot, *China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 7, No. 4, Uppsala University / Central Asia – Caucasus Institute and Silk Road Studies Program Johns Hopkins University, Washington, 2009, pp. 95–113.

3. Šanse i ograničenja energetske bezbednosti Balkana

Dosadašnja transbalkanska dinamika nije išla na ruku idejama da se oformi unutarregionalna infrastrukturna energetska mreža koja bi značajno doprinela uspostavljanju stabilnog energetskog tranzita. Bilo je nekoliko inicijativa te vrste ali se od njih odustajalo jer su ih, po pravilu, obezvređivali megalomanski planovi spoljnih faktora. Kostas Ifantis i Teodor Tsakiris podsećaju da su još 2003. godine postojale intencije da se na balkanskom prostoru izgradi intraregionalna gasna mreža (Tsakiris and Ifantis, 2010). Naime, grčki energetske giganti „DEPA“ (*DEPA*) i turska kompanija „Botas“ (*Botas*) lansirale su ideju o izgradnji tzv. Zapadnobalkanskog gasnog prstena (*Western Balkans Gas Ring Project*). Plan je podrazumevao konstrukciju nekoliko gasnih interkonektora malog i srednjeg kapaciteta, koji bi bili snabdevani iz kaspjskih depozita pomoću gasovoda ITGI (Iran – Turska – Grčka – Italija). „DEPA“, „Botas“ i državne kompanije zemalja Zapadnog Balkana, potpisale su 2003. godine Memorandum o razumevanju. Međutim, dalje od toga se nije odmaklo, zbog, kako se objašnjava: nedovoljne potražnje za gasom u državama regiona i zbog toga što nije bila zagarantovana dostupnost kaspjskim zalihama. Pored zapadnobalkanskog gasnog prstena, postojale su još dve ideje za intraregionalno energetske povezivanje: Transjadranski plinovod (*Trans Adriatic Pipeline – TAP*) i njegov eventualni produžetak – Jonskojadranski plinovod (*Ionian-Adriatic Pipeline – IAP*). TAP je trebalo da doprema gas iz kaspjskih nalazišta preko Turske, Albanije i Grčke, do Italije i Švajcarske. Ubrzo nakon prezentacije tog projekta, reanimirana je ideja o zapadnobalkanskom gasnom prstenu pri čemu je, dopunom inicijalnog rešenja, predviđena izgradnja kraka od Albanije ka Crnoj Gori, Hrvatskoj i Sloveniji. Međutim, i taj plan, a sa njim i IAP, izgubio je na atraktivnosti i napušten je. Tome je, navodno, doprinela najava izgradnje terminala za tečni prirodni gas u Hrvatskoj, na Krku, mada je, verovatno, glavni razlog bilo to što su viđeni kao direktna konkurencija projektima ITGI i „Nabuko“. Moguće je, takođe, da je i intenzivna kampanja u korist projekta „Južni tok“ učinila da oni definitivno postanu neostvarivi.

Kakve su šanse da se ta praksa diskreditovanja intraregionalnih projekata promeni u korist njihove afirmacije u skladu sa realnim značajem tranzitnog kapaciteta regiona za profitabilnost „velikih projekata“? Nagoveštaji takve promene već postoje. Na primer, kada je reč o utakmici „Nabuko“ – „Južni tok“, u stavovima Rusije i EU prepoznatljiviji su pragmatičniji pristupi koji upućuju više na kompatibilnost u domenu tranzita, a manje na suprotstavljenost i isključivost. Nekadašnje izjave evropskih i ruskih zvaničnika, koje su sugerisale koncept „igre sa nultom sumom“, zamenjene su benignijim stavovima. Tako, na primer, komesar Evropske unije za energetiku, Ginter Etinger, na konferenciji posvećenoj desetogodišnjici energetskog dijaloga EU–Rusija izjavljuje: „Južni tok“ je projekt od velikog značaja... Nije u mom interesu da ga blokiram, ali je u mom interesu da ga uskladimo s propisima EU⁵. I sa druge strane, iz Rusije, stižu izjave sličnih tonova. Aleksej

⁵ Navedeno prema: EU: Gasovodi „Južni tok“ i „Nabuko“ biće konkurenti, *Blic (on-line)*, 22. 11. 2010, dostupno na: <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/219128/EU-Gasovodi-Juzni-tok-i-Nabuko-bice-konkurenti>, pristupljeno 1. 8. 2011.

Miler, predsednik odbora ruskog holdinga „Gazprom“ tvrdi da se njegova kompanija ne protivi izgradnji gasovoda „Nabuko“, ali podseća da je njegovo punjenje problem Evropljana. „Ukoliko Evropljani žele „Nabuko“, ističe Miler, „...moraju i da ga izgrade. Mi nemamo ništa protiv. „Nabuko“ je njihov problem. Naš zadatak je da ispunimo svoje ugovorene obaveze na isporukama gasa potrošačima“.⁶

Ispoljeni trend promena u odnosima dva ključna faktora transevropskog energetske kompleksa, svakako otvara prostor za samostaljniji i proaktivniji nastup balkanskih tranzitnih zemalja. Ohrabrenje za to jeste sve prisutnije stanovište da su, kako ocenjuje Simurdić, svi regionalni projekti gasovoda „...u suštini, komplementarni. Jer, jačaju konkurentnost, pouzdanost snabdevanja, a time i ukupnu energetske bezbednost“ (Simurdić, 2009a). Tom stanovištu bliske su i ocene koje stižu iz kompetentnih stručnih krugova u SAD koji uviđaju da je nadgradnja balkanskog kompleksa ne samo potrebna, već i neizbežna. To je, na primer, manjeviše eksplicitno, iskazano u Izveštaju američkog Centra za strateške i međunarodne studije – CSIS (*Centre for Strategies and International Studies – CSIS*). Pored analize postojećeg stanja u pogledu energetske infrastrukture i uopšte energetske tržišta na Balkanu, Izveštaj razmatra propuštene šanse sa aspekta EU i SAD u domenu energetike, sa ciljem promocije interakcija i integracija država regiona, i posledično njihove integracije sa EU. Pri tome se ukazuje na ozbiljne propuste u delovanju Brisela i Vašingtona kada se radi o evroatlantskim integracijama Balkana u domenu energetike, uz konstataciju da značaj pojedinih zemalja, odnosno njihov strategijski položaj u odnosu na celokupnu regionalnu matricu, nije kvalitetno percipiran. Kao dobar primer za to naveden je slučaj Srbije. Konkretno, ocenjeno je da je projekat „Južni tok“ u značajnoj meri usložnio evroatlantske planove, i da je pri tome ruskosrpski aranžman, koji je ojačao ruske pozicije u regionu (prevashodno kupovinom Naftne industrije Srbije – NIS) isključivo proizvod zanemarivanja Srbije, tj. „njene diplomatske izolacije od strane Zapada prouzrokovane kosovskim pitanjem“ (CSIS-EKEM, 2010: 5). Poklanjanje posebne pažnje Srbiji motivisano je, očigledno, njenom geografskom pozicijom koja je, naravno, kao takva bila i u vreme kada su pomenuti propusti Brisela i Vašingtona počinjeni. Uočavajući *post festum* tu činjenicu kao veoma bitnu za artikulisanje odnosa prema Srbiji, SAD i njihovi evropski partneri kao da „ponovo otkrivaju Balkan“ (Filijović, 2011). To „otkriće“ ne može da nadoknadi štetu pričinjenu propuštenim prilikama, ali, verovatno, može da stvori neke nove šanse. Upravo na bazi te „nove analize balkanskog energetske potencijala“, Izveštaj daje brojne preporuke, vlastima u Briselu i Vašingtonu kako da u okviru strategijskih politikâ reorganizuju i kvalitetnije sprovedu energetske diplomatiju u regionu, uzimajući u obzir ukupan potencijal svih zemalja i uvažavajući istovremeno pojedinačne nacionalne potrebe. Pre svega, preporučeno je da se naponi usmere ka intenzivnom razvoju energetske mreže, sa posebnim naglaskom na tzv. regionalne interkonektore. U tom smislu, kada je reč o naftnoj infrastrukturi, osim ukupne rehabilitacije svih naftnih rafinerija, sugerise se: podrška planovima grčkog „Hellenic Petroleum“ (*Hellenic Petroleum*) da produži naftovod Solun–

⁶ Navedeno prema: Za sada bez ujedinjenja gasovoda „Južni tok“ i „Nabuko“, *Blic (on-line)*, 10. 1. 2011, dostupno na: <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/228469/Za-sada-bez-ujedinjenja-gasovoda-Juzni-tok-i-Nabuko>, pristupljeno 2. 8. 2011.

Skoplje do Prištine i Niša, zatim, podrška finansiranju studije izvodljivosti za izgradnju naftovoda Srbija–Hrvatska koji bi funkcionisao nezavisno od sistema „Adrija“ i projekta Konstanca–Trst, kao i odobrenje finansijske pomoći za izgradnju energetske linije Albanija–Kosovo, sa mogućnošću da nastavi do Crne Gore.

U domenu gasne infrastrukture preporučuju se: izgradnja inverznog gasnog interkonektora Srbija–Hrvatska; podrška završetku inverznog interkonektora Bugarska–Srbija; podrška finansiranju studije izvodljivosti potencijalnih interkonektora od Srbije i Hrvatske do gasovoda „Nabuko“; podrška kompletiranju studije izvodljivosti za izgradnju gasnog interkonektora Srbija–Rumunija koji bi pomogao Srbiji (i u nastavku Bosni i Hercegovini) u slučaju nove gasne krize, bez obzira na ishod projekta „Nabuko“; podrška finansiranju studije izvodljivosti za gasni interkonektor između Grčke i Albanije i Grčke i Makedonije, kao i uspostavljanje regionalnog kriznog plana (*Gas Emergency Response Plan*) u okviru tekućih pregovora vezanih za predlog Evropske komisije oko revizije direktive za bezbednost gasnih zaliha (*Security of Gas Supply Directive*) iz 2004. godine (CSIS-EKEM, 2010: 8).

Iznete preporuke bazirane su, kako se navodi u zaključku Izveštaja, na dve osnovne pretpostavke. Prvo – da je veća kooperacija, harmonizacija i integracija Jugoistočne Evrope, u svim njenim dimenzijama, od transporta i trgovine do energije i bezbednosti, relevantna za ceo region, uključujući i članice EU; da bi takav proces doprineo postepenom integrisanju svih zapadnobalkanskih zemalja u EU i NATO; da, u suprotnom, nemar i nedovoljno posvećivanje pažnje ovom regionu, može doprineti novim problemima, pa čak i otpočinjanju novih konflikata u njegovim najnestabilnijim delovima i drugo – da će partnerstvo SAD i Grčke posebno pozitivno uticati na regionalne integrativne procese, jer obe strane imaju obavezu da osiguraju čitav region za rastuću evroatlantsku zajednicu, pri čemu će stabilizacija Zapadnog Balkana osnažiti nacionalnu bezbednost Grčke i povećaće investicione šanse, pa shodno tome i ekonomski razvoj; da će konsolidacija mladih demokratija u regionu i uvećanje interdržavne saradnje obezbediti SAD strategijsku dividendu (CSIS-EKEM, 2010: 9).

Osim iz EU, Rusije i SAD, ideje za integrisanje balkanskog prostora u jedinstven energetske tranzitni kompleks stižu i iz Turske koja i na taj način promovise svoju „balansersku ulogu“ u tzv. širem crnomorskom regionu (*Wider Black Sea Region*). Organizacija za crnomorsku ekonomsku saradnju (*BSEC – Black Sea Economic Cooperation Organization*) koja je osnovana na inicijativu Turske (1992. godine), pored ekonomskih pitanja u delokrug svog angažovanja sve više uključuje i bezbednosnu problematiku, sa posebnim naglaskom na energetske bezbednost (Çolakoglu, 2008). Posebne veze Turske sa državama južnog Kavkaza i centralne Azije, sugerišu da bi Turska „zaokruživanjem“ tursko-balkanske i tursko-kavkasko celine u jednu makrocelinu, ostvarila komparativnu prednost samostalnije kontrole celokupnog tranzita energenata u ključnom regionu između EU, Rusije i Bliskog Istoka (Mijalkovski et al., 2011: 67–76). Ukoliko bi se pitanja kontrole tranzita rešavala u saradnji sa tranzitnim zemljama, pri čemu bi im se prepustile veće ingerencije nad uređenjem i upravljanjem tranzitnim kompleksom, na toj osnovi uspostavljen energetske sistem mogao bi značajno da doprinese ostvarenju visokog stepena transkontinentalne energetske stabilnosti. Da takav pristup nije bez osnova, govori i

koncept koji je predstavio Niklas Swanstrom. Analizirajući situaciju u severoistočnom delu Azije, on je sugerisao mogućnost stvaranja tzv. azijske unije, koja bi pod „jedan energetska kišobran“ okupila Japan, Rusku Federaciju, Mongoliju, Kazahstan, Kinu, Severnu i Južnu Koreju i još neke države centralne Azije, čime bi se, pored energetske, efikasnije rešavali i neki drugi bezbednosni problemi (Swanström, 2005: 81–97). Ukoliko bi se takav koncept pokazao primenljivim na Balkanu, on bi mogao višestruko da doprinese energetskej stabilnosti regiona i značajno poveća njegov ekonomski značaj. Kakvi bi bili njegovi krajnji efekti zavisi svakako od toga kako bi se Turska, kao „geopolitički stožer“, i kao kičma energetskeg tranzita postavila prema problemima unutar pojedinih balkanskih – da li partnerski ili paternalistički. Ključna pitanja koja se postavljaju u vezi sa navedenim idejama, preporukama i upozorenjima jesu: prvo – da li balkanske države prepoznaju aktuelni politički trenutak, drugo – da li na pravi način percipiraju stratešku prednost koju konstantno promenljiva geopolitička matrica u ovom trenutku pruža i treće – da li „manevarski prostor“ kreiran aktuelnim odnosima između velikih sila balkanske zemlje koriste na način koji njihove energetske politike čini konvergentnim.

4. Ka zajedničkoj energetskej politici Balkana

Posle pune dve decenije bivstvovanja u stanju „kontrolisane nestabilnosti“, balkanske zemlje (ili bar većina njih) stekle su reputaciju prostora kojem je, radi ekonomskog oporavka, političkeg stabilizovanja i bezbednosne konsolidovanja, neophodno tutorstvo respektivne spoljašnjeg faktora. Takva paradigma umanjila je politički potencijal ne samo najteže devastirane zemlje nego i regiona u celini. Ipak, čini se da je uporedo sa znakovima ukupne političke-privredne „ozdravljenja“ i relaksiranja transregionalne odnosa, počela da se oblikuje svest o strategijskom značaju balkanskog prostora. Pojedine inicijative koje polaze iz regiona ukazuju na to da lokalne elite polako uviđaju komparativne prednosti kojima region raspolaže i da istovremeno shvataju da u novonastalom međunarodnom poretku on može da iz toga ostvari određene benefite jedino ako nastupa kao kohezivna celina. S obzirom na to da energetska bezbednost predstavlja jednu od najvažnijih tema u međunarodnoj političkej komunikaciji, ne čudi da je upravo u tom domenu intraregionalna saradnja poprimila konkretniji oblik i da je sektor energetike identifikovan kao jedan od ključnih za nacionalni i ukupan regionalni razvoj. U tom duhu, Bugarska, Rumunija, Srbija i Turska potpisale su 2010. godine deklaraciju o zajedničkoj saradnji na energetskej projektima u narednih deset godina.⁷

Mada taj sporazum nije dobio veliki publicitet, njegov značaj za učvršćivanje intraregionalne odnosa nije zanemarljiv, posebno ako se istakne da je to prvi ozbiljniji samostalni pokušaj balkanskih država da se uspostavi komplementaran i održiv konstrukt u domenu energetike. Njegova prednost jeste to što je u potpunosti saglasan sa planovima svih zainteresovane strane izvan regiona i što je

⁷ Deklaracija, koju je inače predložila Srbija, predviđa saradnju u raznim regionalnim projektima koji će povećati energetske stabilnost u regionu i nesmetano dostavljanje gasa drugim zemljama Evrope (Zajednička energetska strategija Balkana, RTV Vojvodina (on-line), 30. 11. 2010, dostupno na: http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/zajednicka-energetska-strategija-balkana_225864.html, pristupljeno 25. 5. 2011).

jedan od prvih intraregionalnih energetske koncepcije koji brišu granice između tzv. Zapadnog Balkana i ostatka poluostrva. Njegov značaj potvrđuje i činjenica da je Savet Energetske zajednice prihvatio i drugu inicijativu srpske strane da se pristupi izradi jedinstvene energetske strategije regiona Jugoistočne Evrope. Potreba izrade samostalne i održive intraregionalne energetske strategije kompatibilne sa planovima eksternih aktera obrazlaže se značajem koji balkanska infrastrukturna interkonekcija ima za uspostavljanje stabilnog tranzita i funkcionalnog tržišta energenata na širem prostoru. U tom smislu, pored preporuka CSIS-a, konkretne planove prezentovao je i mađarski naftni gigant „MOL“ (*MOL*) u projektu pod nazivom „Novi sistem za transport energije“ (*New Energy Transport System – NETS*). Po oceni Atanasa Georgieva, ideja NETS-a je da obezbedi zajedničko polazište za međusobno povezivanje mreža za prenos gasa jugoistočnih i centralnoevropskih zemalja. To je, naglasio je Georgiev, „još jedna prilika da se obezbede zalihe gasa u kratkoročnim krizama“ i, istovremeno, „prilika za konkurentno trgovanje izvesnim količinama prirodnog gasa, iako će kapacitet međusobnih veza biti dosta manji od onih predloženih za „Nabuko“ i „Južni tok“ (Georgiev, 2009: 46). Važno je istaći da se tom projektu do sada nije protivila nijedna velika sila zainteresovana za balkanski tranzit. Međutim, treba imati na umu i činjenicu da predlozi koji dolaze iz SAD o rekonstrukciji Zapadnog Balkana i njegovom integrisanju u evroatlanske energetske i druge strukture, predstavljaju svojevrsan odgovor na sve agilniju rusku energetske diplomatiju na prostoru Balkana. Podatak da je ruski naftni gigant „Lukoil“ otkupio značajan paket akcija u mađarskom „MOL“, daje za pravo onima koji smatraju da geopolitičko nadmetanje na balkanskom energetske tržištu nije prevaziđeno i da je ono još uvek jedno od obeležja odnosa Rusije i evroatlanske zajednice.⁸ Međutim, artikulirano na takav način i u izvesnom smislu oslobođeno realgeopolitičkog manira, za razliku od nekadašnjeg rusko-evropskog i rusko-američkog strateškog nadmetanja, ono ostavlja prostor za samostaliji „politički manevar“ balkanskih zemalja u domenu energetike. Ono što taj prostor i dalje čini prilično skućenim, a manevar nužno kanalisanim, jeste činjenica da se saradnja u toj oblasti odvija prevashodno „pod energetske kišobranom“ i, naravno, po meri interesa spoljašnjih aktera. Pa ipak, izgleda da se za sada ona pokazuje kao jedan najdelotvornijih pristupa u „reanimaciji“ tog još uvek ekonomski, politički i bezbednosno „nezbrinutog“ dela Evrope.⁹ U svakom slučaju, početak saradnje u realizaciji infrastrukturnih projekata predstavlja prvi vidljiv iskorak ka zajedničkoj energetske strategiji balkanskih zemalja koja bi, kada (i ako) zaživi, mogla da bude dobra osnova za unutarregionalnu konsolidaciju u ostalim domenima.

⁸ Podatak da je „Lukoil“ otkupio 21% akcija mađarskog „MOL“-a, saopšten je na međunarodnoj konferenciji koju je organizovao Centar za razvoj međunarodne saradnje u Beogradu 6. novembra 2010. godine. (Za opširnije informacije pročitati: Anđelković, 2011: 25–35).

⁹ Važna činjenice u vezi s tim jeste da nacionalne političke elite na Balkanu imaju podršku javnog mnjenja da rade na unapređenju unutarregionalnog dijaloga. Prema rezultatima jednog istraživanja na uzorku stanovnika balkanskih zemalja, veći je procenat ispitanika koji smatraju da je intraregionalna saradnja od suštinskog značaja za prosperitet nacionalnih ekonomija i regiona u celini nego onih koji takav značaj pripisuju orijentaciji na velike sile (EU ili SAD). Indikativno je i to da većina ispitanika kao ključne sektore saradnje identifikuje pre svega ekonomiju, izgradnju infrastrukture i saradnju u oblasti bezbednosti (Mitrović, 2005).

Da li će ta saradnja nastaviti da se razvija i na koji način, zavisice svakako od ambicija velikih sila, ali i od samih država regiona. Kako navodi moldavski geopolitičar Sjurea Kornel, „do sada su se pojedine balkanske zemlje ponašale gotovo neurotično, balansirajući između različitih geopolitičkih konfiguracija“ (Cornel, 2010: 2). Usvajanje zajedničke energetske strategije na nivou Balkana može donekle promeniti tu negativnu dinamiku, ublažiti nasleđene antagonizme i iskoristiti poziciju tranzitnog koridora tako da, ukoliko u budućem periodu ne bude značajnijih geopolitičkih potresa, to „neurotično ponašanje“ trajno ustupi mesto razboritom pragmatizmu u skladu sa logikom funkcionisanja energetskeg tržišta. S obzirom na to da su sve države Jugoistočne Evrope, potpisnice Ugovora o Energetskoj zajednici, konsolidovanje stanja na balkanskoj energetskoj sceni otvara put ka zajedničkoj energetskoj strategiji čitavog tog prostora iz koje bi mogla da proistekne i jedinstvena energetska politika. U tom slučaju bio bi dodatno povećan značaj čitave Jugoistočne Evrope kao transkontinentalnog energetskeg koridora, što bi je moglo učiniti kandidatom za poziciju novog geopolitičkog stožera na donekle prekomponovanoj „velikoj šahovskoj tabli“.

5. Zaključak

Iako za poslednjih desetak godina na Balkanu nije bilo drastičnih oblika sukobljavanja, niti se u skorijoj budućnosti predviđa repriza devedesetih godina prošlog veka, sve zemlje tog regiona nisu do sada uspele, bolje reći, nisu bile u prilici da izgrade samosvojevne državne strategije. Umesto toga, vidno kanalisane kolotečinom globalizacije i posthladnoratovske tranzicije i uslovljene i ograničene interesima i odnosima političkih, ekonomskih i vojnih giganata, one su još uvek prinuđene da sa inferiorne pozicije „usklađuju“ svoje strategije sa pankontinentalnim projektima velikih sila, odnosno, primorane su da balansiraju između diferentnih geopolitičkih konfiguracija. Kako su te konfiguracije uglavnom suprotstavljene, ali i sklone promenama, tranzitne države Balkana nalaze se u stanju konstantnog redefinisavanja strateških opredeljenja. To, naravno, važi i za strategiju energetske bezbednosti, čije utvrđivanje, a pogotovu dosledna primena na duži rok, u takvim okolnostima postaje „nemoguća misija“. Budući da je energetska bezbednost jedna od bazičnih pretpostavki održivog razvoja i kao takva stalna preokupacija države, od te „nemoguće misije“ ne može se odustati. Ona se mora učiniti mogućom i očigledno je da su za to neophodna inventivnija rešenja kojim bi se prevladale prepreke u odnosima na terenu što ih stvara teško istorijsko nasleđe, kao i protivurečnost interesa nosioca glavnih uloga na transregionalnom tržištu energenata i, istovremeno, iskoristile prednosti pozicije tranzitnog koridora. Povoljna okolnost u vezi s tim jeste da, kada se radi o energetskoj bezbednosti, planovi „velikih igrača“ zasnovani na logici geopolitičkog nadmetanja sve više ustupaju mesto onima kojima je blizak komercijalni rezon – koji uvažavaju tržišnu logiku. Taj zaokret, koji je pre svega vidljiv u energetske aranžmanima između Rusije i EU i koji nije stran ni SAD, pruža šansu balkanskim zemljama da se, davanjem prioriteta unutarregionalnoj saradnji nad partikularnim paktiranjem sa probranim spoljašnjim partnerima, izbore za bolji tretman regiona u podeli dobiti i odgovornosti u „velikoj igri“ sa energentima. Zajednička energetska strategija koja bi proistekla iz takvog pristupa,

ili, bar, jasno iskazivanje podrške takvom nastojanju, mogli bi da budu solidna osnova za početak definitivnog „ujedinjenja“ Balkana, kada bi on prestao da bude sinonim za košmarna politička stanja, sukobe i dezintegracione procese, te prestao da bude region koji „proizvodi više istorije nego što može da konzumira“.

Ukoliko bi prevladala svest o prednosti zajedničkog nastupa nad isključujućim nacionalnim agendama, i ukoliko bi pretežno reaktivni „ziheraški“ pristup problematici energetske bezbednosti regiona ustupio mesto proaktivnom delovanju, izgledi da se taj istorijski iskorak napravi ne bi trebalo da su mali. Pri tome se, međutim, mora imati na umu da funkcionisanje takvog regionalnog mehanizma svakako neće biti prioritet velikih sila koje ga okružuju. Svaka od njih teži da region „uredi“ po meri svojih interesa, a oni često nisu komplementarni sa regionalnim. Želja da se nad slabijima od sebe dominira, oduvek je predstavljala konstantu u međunarodnim odnosima, samo je oblik i intenzitet kontrole bio promenljiv. Istina, svekolika međuzavisnost koja karakteriše globalizovani svet, omogućila je i malim balkanskim zemljama da se pojave na „velikoj sceni“, ili bar stvorila iluziju da takva mogućnost postoji. U svakom slučaju, za realizovanje takvih mogućnosti, potrebno je mnogo više inicijativa, kako na unutarpolitičkom, tako i na spoljnopoličkom planu, jer postojeći koncepti vojnih, ekonomskih i političkih giganata namenjeni Balkanu nisu (bar ne uvek) do kraja naklonjeni njegovom oslobađanju od stolicima starog tutorstva sa strane. Da se države koje nastanjuju region ne bi ponovo našle u ulozi „žrtvenog jagnjeta“ u nekoj od narednih „velikih igara“, potrebno je da njihove političke elite shvate značaj šanse koju pruža saradnja u oblasti energetike budući da se ona često javlja kao osnova ukupne saradnje. To je utoliko značajnije kada se imaju u vidu rezultati navedenih istraživanja koji sugerišu zaključak da su upravo one (političke elite balkanskih zemalja) bile prepreka značajnijoj intraregionalnoj saradnji. Da li ta kvalifikacija važi i za današnje garniture na vlasti, nezahvalno je procenjivati, bez uporišta u valjanim empirijskim istraživanjima. Utisci govore da se, gledano u celini, situacija promenila na bolje. Pojedinačni slučajevi, pak, daju pokriće za ne baš optimističke zaključke. Po svemu sudeći, na „ujedinjenje“ Balkana treba još pričekati.

6. Literatura

1. Anđelković, D. (2011). Faktori bezbednosti Balkana: geopolitičke i energetske protivrečnosti. *Zbornik radova sa skupa: Geopolitički i energetske faktori bezbednosti Balkana*, str. 25–35. Beograd: Centar za razvoj međunarodne saradnje.
2. Barnett, T. P. M. (2004). *The Pentagon's New Map*. New York: Putnam Publishing Group.
3. Bžežinski, Z. (1999). *Velika šahovska tabla*. Podgorica: CID.
4. Cornel, S. (2010). Black Sea Region: Continuity or Geopolitical Change. *Moldova's Foreign Policy Statewatch*, Issue 7, p. 1–4. Institute for Development and Social Initiatives „Viitorul“.
5. Çolakoglu, S. (2008). BSEC in the Wider Black Sea Area: An opportunity for regional cooperation, paper presented at the *First International Conference on Management and Economics: Current Issues in Emerging Economies in Global Perspective – (ICME 2008) Tirana, ALABANIA*, Volume 3, pp. 45–58, August 16, 2008, Adnan Menderes University, Turkey.
6. CSIS-EKEM, (2010). Re-linking the Western Balkans: The Energy Dimension, CSIS-EKEM Policy Report, *Policy Report Three*, September 2010, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Hellenic Centre for European Studies (EKEM), Washington D.C., Athens, 2010, p. 1–9.
7. Filijović, M. (2011). Da li je Južni tok u opasnosti? *Balkan Magazin (on-line)*, 31. 3. 2011, dostupno na: http://www.balkanmagazin.net/kolumna/nauka/da_li_je_juzni_tok_u_opasnosti.xhtml, pristupljeno 9. 8. 2011.

8. Ganev, G. (2000). *Bulgaria and Balkan Energy Flows*. Centre for Liberal Strategies, Sofia, dostupno na: http://www.cls-sofia.org/publications/papers/bulgaria_and_balkan_energy_flows.pdf, pristupljeno 3. 4. 2009.
9. Gec, R. (2009). Trka u cevovodima između EU i Rusije. U: *Cevovodi, politika i moć – Budućnost energetskih odnosa EU-Rusija*, Centar za evropsku reformu, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, str. 93–103.
10. Georgiev, A. (2009). Bugarsko viđenje energetskih pitanja Jugoistočne Evrope. *Energija u Jugoistočnoj Evropi, Šesti izveštaj u okviru projekta: Praćenje rusko-srpskih odnosa*, ISAC, Beograd, str. 41–51.
11. Klimov, B. (2003). Geopolitics vs. Globalization in the Balkans: The New Rivalries in the Energy and Transport Sectors, Central European University, Budapest.
12. Marketos, T. (2009). Turkey in the Eurasian Energy Security Melting Pot. *China and Eurasia Forum Quarterly*. Vol. 7, No. 4, Uppsala University/ Central Asia – Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, Johns Hopkins University, Washington, pp. 95–113.
13. Mijalković, S. (2011). *Nacionalna bezbednost*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd.
14. Mijalkovski, M., Đorđević, I., Filijović, M. (2011). Uloga Turske u razrešenju balkanskog energetskog čvora, *Zbornik radova sa skupa: Geopolitički i energetski faktori stabilnosti Balkana*, Centar za razvoj međunarodne saradnje, 6. 11. 2011, Beograd, str. 67–76.
15. Mitrović, Lj. (2005). Regionalni identitet i odnos aktera prema procesima globalizacije, regionalizacije i evrointegracije Balkana, Filozofski fakultet u Nišu, Niš.
16. Savković, M. (2007). Da li je Srbija energetski bezbedna? *Bezbednost Zapadnog Balkana*, br. 4, str. 30–35.
17. Siumurdić, M. (2009a). *Energetska politika EU, Zapadni Balkan, Srbija*, Beogradska otvorena škola – BOŠ, Fond za otvoreno društvo, Srbija, 1. 6. 2009, dostupno na: <http://www.eulokalnepolitike.bos.rs/materijal/Energetska%20politika%20EU,%20Zapadni%20Balkan,%20Srbija.pdf>, pristupljeno 3. 8. 2011.
18. Simurdić, M. (2009b). Ruska energetska politika i Balkan, *Energija u Jugoistočnoj Evropi, Šesti izveštaj u okviru projekta: Praćenje rusko-srpskih odnosa*, ISAC, Beograd, str. 59–63.
19. Smith, M. (2008). *Russian Energy Interest in the Balkans*, Defence Academy of the United Kingdom, London, dostupno na: [http://www.da.mod.uk/colleges/arag/documentlistings/bqalkan/08\(07\)MAS.pdf/view](http://www.da.mod.uk/colleges/arag/documentlistings/bqalkan/08(07)MAS.pdf/view), pristupljeno 9. 10. 2010.
20. Swanström, N. (2005). An Asian Oil and Gas Union: Prospects and Problems, *The China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 3, No. 3, pp. 81–97.
21. Tsakiris, T., Ifantisi, K. (2010). *Secure gas supplies will empower Balkan integration*, TransConflict, dostupno na: <http://www.transconflict.com/think/transenergy/secure-gas-supplies-will-empower-balkan-integration/>, pristupljeno 28. 3. 2011.

ENERGY SECURITY PROSPECTS OF THE BALKANS

Summary

Considering that the existing routes of supplying energy to the greatest European consumers are unfavorable and not fully reliable; the Balkans is, thanks to its geographical position, seen as an alternative transit route. Such a role gives the Balkan countries a chance to improve their energy security and fight for a better stand in sharing profits and responsibilities within the co-called “Big Business” of energy sources.

At the same time, the position of the trans regional energy connector should be an incentive for intra-regional cooperation in realization of infrastructural projects, which would bring about not only the improvement of energy security, but could also be a solid basis for regional consolidation in other domains, and as such, an additional guarantee for an economic revival and political stabilization of the region.

THE PRINCIPLES AND STANDARDS OF COMBATting TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS IN THE REPUBLIC OF SERBIA¹

ˆSaša Mijalković

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Abstract: There is no sense in idealizing and reducing to a stereotype the structure of solving this security issue, but on the other hand, this is a necessity for reasons of methodology and didactics, and for a more comprehensive assessment of the aspects and shapes of activities taken in this respect, the assessment of their adequacy and efficiency, and finding ways to improve them. Combating trafficking in human beings thus includes in principle: preventing the occurring, eradicating the volatile consequences and sanctioning and control of the leaders in the act of jeopardizing and improving the position of the victims.

The more or less post-offence character of formal social control results in neglecting the fact of social benefit and appropriateness of preventing and timely detection of trafficking in human beings. The effectiveness of the crime prevention system must primarily be aimed at eradicating the causes and conditions of this phenomenon appearing, persisting and development (*prophylaxis*) and cutting its roots in the first stages of development (*proactive effect*), as opposed to eradicating the consequences. This would give action on tackling trafficking in human beings a *preventive character*.

Keywords: trafficking in human beings, prevention, suppression, protection, assistance and support to victims, the Republic of Serbia.

1. Introduction

According to paragraph 3 of the Protocol for prevention, suppression and punishment of trafficking in human beings, particularly women and children, which

¹ This paper is the result of the realisation of the Scientific Research Project entitled „The Development of Institutional Capacities, Standards and Procedures for Combating Organized Crime and Terrorism in the International Integration Conditions“. The Project is financed by the Ministry of Education and Science of the Republic of Serbia (No 179045), and carried out by the Academy of Criminalistic and Police Studies in Belgrade (2011–2014). The leader of the Project is Associate Professor Saša Mijalković, PhD

* E-mail: sasa.mijalkovic@kpa.edu.rs

supplement the United Nation Convention against transnational organized crime, human trafficking means enlisting, transport, transfer, hiding and receiving persons, by threat of force or by using force or other forms of compulsion, abduction, fraud, deceit, misuse of authority or difficult situation or giving or receiving money or benefits to gain an assent from person who have control over other person, with the aim of exploitation. Exploitation includes, as a minimum, prostitution of other persons or other forms of sexual exploitation, forced labour or serving, slavery or relation similar to slavery, human organs removal; victim's agreement to intentioned exploitation is insignificant in cases when any measure presented in sub-particle (a) is used; enlisting, transport, transfer, hiding or receiving of a child for purposes of exploitation are considered human trafficking, even if those do not include any of the means presented in sub-particle (a) of this article; a child is a person younger than 18 years of age (the United Nations, 2001).

Being in control of "severe form of crime", such as trafficking in human beings, is one of the priority interests and objectives of a modern state. Trafficking in human beings is banned by international and national laws, and is controlled primarily by crime prevention and criminal justice, i.e. activities of combating: preventing the problem from occurring, responding to the existing problem, and eradicating consequences. In the course of this the legal security of all involved in the criminal act - the citizens, victims and the perpetrators of crime - must be satisfied. In line with this, a new dimension comes in focus within the process of combating trafficking in human beings, which is to assess the situation of the victim correctly, to take their needs into consideration and to provide protection from potential, re-victimization.

The fact that trafficking in human beings is a very complex phenomenon leads us to the conclusion that the mechanism of combating this phenomenon is also complex. There is no sense in idealizing and reducing to a stereotype the structure of solving this security issue, but, on the other hand, this is a necessity for reasons of methodology and didactics, and for a more comprehensive assessment of the aspects and shapes of activities taken in this respect, the assessment of their adequacy and efficiency, and finding ways to improve them.

Combating trafficking in human beings, thus, includes, in principle:

- preventing the occurring, i.e. trafficking in human beings prevention;
- eradicating the volatile consequences and sanctioning and control of the leaders in the act of jeopardizing, i.e. repressing trafficking in human beings and
- improving the position of the victims, i.e. protection, assistance and support to victims of trafficking in human beings.

Combating trafficking in human beings, therefore, includes trafficking in human beings prevention, its repression and providing protection, assistance and support to victims, within the activities undertaken by the actors of the national security systems of several countries or international organizations.

In the practice of crime prevention and security activities, in the media, literature, and also certain legal and strategy documents, we often use the phrase *combating trafficking in human beings*. The word *combat* is characteristic for solving security challenges, risks and threats of armed, military character, while trafficking

in human beings is a security issue of unarmed, unmilitary character. Beside this, the phrase primarily has a repression echo, i.e. it stressed the idea of repressing, and eradicating volatile consequences of a jeopardizing phenomenon, where prevention and protection, assistance and support to victims are put into the other plan (*and even neglected*). Instead of using the word combat, it would be more suitable to use the word *tackling* as it is the common denominator of all the three areas of solving the issue of trafficking in human beings.

2. The Need to Overcome “Poor Crime Prevention Practice”

The practice of the domestic system of crime prevention and tackling trafficking in human beings is characterized by the strong dimension of repression on account of prevention. The reaction of the authorities of formal social control is primarily aimed at revealing and explaining crime associated with trafficking in human beings, revealing and proving the guilt of the criminal act and felony perpetrators, processing and sanctioning them in court (so-called retribution), which was, until recently, the “fate” of a large number of victims discovered. The ultimate goals of retribution are supposed to be perpetrator isolation, confiscation of assets acquired by committing a criminal act and discouragement from returning to the pattern of activity (so-called *special prevention*), which would discourage even the potential perpetrators (so-called *general prevention*) (Ignjatović, 2003).

The more or less post-offence character of formal social control results in neglecting the fact of social benefit and appropriateness of preventing and timely detection of trafficking in human beings. The effectiveness of the crime prevention system must primarily be aimed at eradicating the causes and conditions of this phenomenon appearing, persisting and development (so-called *prophylaxis*) and cutting its roots in the first stages of development (so-called *proactive effect*), as opposed to eradicating the consequences. This would give action on tackling trafficking in human beings a *preventive character*.

Present experience in tackling trafficking in human beings indicates that victims have been treated as perpetrators, which is in direct collision with international law and standards. The need to separate the activities, operations and measures of crime prevention in improving the position of victims into a special, and specific dimension of tackling trafficking in human beings, is an outcome of the need to provide maximum protection from sanctions of domestic law (the so-called *prevention of secondary victimization*), protection of physical safety, mental and moral integrity and assistance towards a swift reintegration into normal social everyday living. In this way we protect the fundamental human rights of victims in trafficking in human beings, which in effect has the prevention of victims returning into the network of trafficking in human beings (so-called prevention on tertiary victimization), and improve the position of victims by repressing these phenomena.

A proper treatment of victims in the course of criminal proceedings is accomplished, in accordance with the standards of the United Nations, the Council of Europe and the European Task Force for Assistance to Victims by providing the victim with all relevant information within the area of criminal investigation in which the victim takes an active part and on the criminal proceedings; affording the

victim the right to a hearing and for his/her opinion to be heard; providing legal assistance and support during the course of criminal proceedings; eradicating any feeling of uneasiness and guaranteeing complete personal safety and evading unnecessary prolongation of the criminal proceedings.²

But, the situation in Serbia was different, because the victims had unfair treatment. All improper and inhuman treatment by police officers and other actors of criminal justice, in violation of the victim's dignity and human rights is considered unfair treatment of victims during the course of criminal investigation and criminal proceedings. The most frequent forms of unfair treatment of victims were and still are: intensive and multi-fold interrogation; requests to undergo medical examinations; keeping victims in inadequate living conditions; placing the victims in custody prior to the trial and during the course of the trial; denying adequate legal and counsellor assistance; sanctioning for illegal acts committed in capacity of victims; denial of compensation of damages sustained within the criminal act committed, and other forms of violations of human rights - passive attitude towards violation of human rights or offending human dignity and similar acts (OSCE-ODIHR, 2004).

Protection of victims must be all-inclusive. Omissions in only one segment of protection can neutralize the effects of a part of, or the overall efforts of the system of crime prevention in this area of combating trafficking in human beings.

3. Principles and Standards of Conduct for Police Officers when Tackling Trafficking in Human Beings

3.1. Basic Principles in Tackling Trafficking in Human Beings

The efficient tackling of trafficking in human beings demands continuity, self-initiative and responsibility in carrying out the activities and operations of crime prevention, in a legally and morally acceptable way. This entails the consideration of a number of principles, i.e. guidelines, which must be abided by all in the realization of crime prevention activities, both on the part of the jurisdiction of state authorities, and likewise the segment of citizens' activities.

We can divide the principles of tackling trafficking in human beings into general and specific ones.

General principles are the basic guidelines in the organization and operation of the crime prevention system in concrete areas of tackling trafficking in human beings: prevention, repression and protection and assistance to victims, taking into account the specific character of the goals, operation methods, subjects and objects towards which this operation is directed.

In tackling trafficking in human beings, it is essential that we take the following principles into account:

- *A comprehensive legal framework within which the system of crime prevention functions*, which implies the legal conformity of all spheres of tackling traffic-

² All on the basis of the Recommendation of the Council of Europe Committee of Ministers, No R (85) 11 on the Position of Victims in Criminal Proceedings, of 1985, the United Nations Declaration on the Basic Legal Principles for Victims of Crime and Abuse of Power, of 1985, and the Recommendation of the European Task Force for Victim Support (Mawby, Walklate, 1994).

king in human beings, based on international norms and standards. The legal organization of this area is essential, primarily because of the nature of the functioning of the state and the need to implement crime prevention through a united system, in a unified way in all the aspects of social living, in accomplishing a universal goal;

- *Legality in implementing activities, operations and measures of crime prevention*, i.e. consistency in implementing legal laws and regulations, thus minimizing the arbitrary approach by members of state authorities, exceeding and abuse of authority, and the protection of citizens' freedoms and rights, which are encroached on in the realization of crime prevention activities;
- *Morality and protection of human rights*, in implementing crime prevention by respecting the moral standards of the society, international community and professional ethics of the subjects of crime prevention. In this way we also protect human rights, which must be the focus of all efforts of the crime prevention system in tackling trafficking in human beings;
- *Unity of action of the crime prevention system*, through an equal and coordinated action of all actors in the government and non-government sectors, depending on their potential. In a synergy of all competent actors we cover all areas and reach the best results in tackling trafficking in human beings;
- *Institutionalized, inter-disciplinary and multi-sector approach to resolving the issue*, in the operation of major actors in crime prevention through a unique national mechanism, by engaging experts of different profiles, from different state departments and civil institutions;
- *Continuous approach of the crime prevention system*, whereby there are no time limits, but limits of the crime prevention and criminal justice problem. Measures for prevention of trafficking in human beings are implemented continuously, and measures for repression only when there is reasonable doubt that criminal acts have been committed, while victim protection and assistance are provided from the moment of their identification;
- *Internationalization of the crime prevention system operation*, by international cooperation in all areas of formal and informal social control of trafficking in human beings, in the countries of origin and the countries of transit and destination of victims;
- Protection, assistance and support of all the actors in the crime prevention system engaged in tackling trafficking in human beings, who are in potential danger, as a result of the line of work they are engaged in, and
- *A highly developed crime prevention culture of citizens and actors in the chain of crime prevention*, which is essential for an approach characterized by self-initiative, responsibility, accountability, continuity, legality, expertise and humaneness in the respect of human rights arising from tackling trafficking in human beings.

It is important to mention here that the role of several crime prevention subjects in tackling trafficking in human beings is based on certain principles defined by law and professional ethics.

Bearing all this in mind, the police are obliged to abide by national standards of police treatment in carrying out their duties, the rules defined by law, and other provisions and legal documents of the Republic of Serbia, as well as international agreements and conventions adopted by the Republic of Serbia. This applies, above all, to respecting the principles of duty to serve the people, respect of rule of law and repression of illegal action, achieving human rights, non discrimination in carrying out police duties, limitation and restraint in using means of coercion, prohibition of torture and use of inhuman and degrading treatment, providing help to those who have suffered injury, undertaking to protect classified information, obligation to reject illegal orders and resistance to bribe and corruption (Law on Police, Article 12).

The list of the principles of organizing and operating the crime prevention system in tackling trafficking in human beings by no means ends here. We have only attempted to mention the principles characteristic for this field. This, of course, does not mean that we should not take into account other principles, or that these other principles are also not compatible in resolving other crime prevention and criminal justice problems.

3.2. Principles of Prevention of Trafficking in Human Beings

The principles on prevention of trafficking in human beings is the first group of the so-called specific principles, which, in addition to the general ones, direct the operation of the system of crime prevention towards an efficient prevention of this phenomenon and its volatile consequences. We are talking about the following principles:

- “*Ante delictum*” time positioning, i.e. the sense in undertaking measures of prevention exclusively before the phenomenon of bringing in jeopardy and its consequences occur. In other words, measures of prevention must be continuous because there is a constant danger of these phenomena arising. Preventive measures can also be undertaken after the jeopardy arises, in order to circumvent the consequences, where they gain a *proactive character*: e.g. an individual is recruited into joining the trafficking in human beings network by false promise that he/she will get a job somewhere abroad and he/she agrees to a meeting at a certain address on a certain date. Or, an individual obtains false travel documents to go on a false tourist trip, where the organizer of the so-called ‘tourist trip’ intends to establish a slavery relationship with this individual, upon crossing the border. In the criminal legal practice, the very act of recruiting and individual is a criminal act of *Trafficking in Human Beings*. By using preventive measures (e.g. by informing the individual that he/she should give up this travel, by arresting the organizer, etc.), however, volatile consequences of establishing a relationship of slavery could be circumvented;
- ‘*Threefold measures of prevention*’, by directing them towards three complementary goals:
 - a) First, towards *awareness raising and education*, by improving the crime prevention culture of the potential victims and their families, the citizens, and actors in crime prevention;

- b) Second, towards *decreasing the rate of 'vulnerability' of individuals and groups*, by eliminating victim-genus predisposition as an outcome of economic and social status and discriminatory practice in countries of origin of the victims, and
 - c) Third, towards the liberalization of immigration policy and enhancing the capacities of international traffic administrative control, thus raising the probability of legal migration and decreasing the probability of illegal border crossing, illegal movement and stay of individuals on a foreign land territory, thus decreasing the possibilities of the development of trafficking in human beings;
- *Generalizing the model of prevention of primary victimization*, which implies the use of a general, unified model of prevention of these phenomena on the territory of the whole country or one of its parts. Of course, if trafficking in human beings is more characteristic for certain regions of the country, it is essential to use a specific regime of prevention, moulded to the local objective and subjective etiological factors (so-called *specific prevention models, which are compatible to the uniqueness of crime issues arising and the socio-cultural environment in which they are applied*);
 - *Prevention flexibility*, which implies adapting the trafficking in human beings prevention measures to the structure of the cause and consequence, bringing about their occurrence and development. This, certainly, requires a continuous follow-up of etiological factors and state-of-affairs of these phenomena, as well as the effects of preventive measures undertaken, by the analysis of which we arrive to the conclusion that preventive programs need revision;
 - *Individualizing the prevention of tertiary victimization*, by adapting the prevention measures to the specific personalities and needs of individuals saved from the trafficking in human beings network. In this way we surpass the stereotype implementation of measures, and rationalize the process of prevention;
 - *Diversity of prevention measures*, i.e. the possibility of applying all means, activities and treatments that are not banned by positive law. This implies, at the same time, that measures of prevention do not have to be envisaged by legal standards, as is the case with repressive measures, and
 - *The large numbers of prevention subjects*, which means that, unlike in repressing trafficking in human beings and protection, and assistance and support to victims, all the subjects of state and non-state sector, including citizens, are able to participate in the prevention of these phenomena. Led by these principles, trafficking in human beings prevention becomes more comprehensive, because it takes into account the overall etiological dimension of these principles, and it becomes more appropriate in achieving the goals of prevention (Mijalković, 2007).

3.3. Principles of Suppressing Trafficking in Human Beings

In view of the degree of organization, classification and potential social danger of modern forms of trafficking in human beings, the approach towards their repression cannot be the same as the one in repressing other, less complex and dangerous

forms of peril. An efficient reaction of the crime prevention system requires that, in addition to the basic principles, the following ones are observed too:

- *Individualizing repression*, by repositioning activity, by selecting adequate repressive methods and adapting their application to concrete forms of trafficking in human beings or migrant smuggling, to their “time and space limits”, the nature of the concrete villain that has committed the criminal act and the concrete victim. Stereotype patterns and work routine can cause tragic outcomes on behalf of members of the crime prevention team, active and passive actors in the trafficking in human beings chain and other individuals involved;
- *Timely action*, which would decrease the extent of volatile consequences if cases of trafficking in human beings were discovered earlier, and became the subjects of crime investigation processes;
- *Confidentiality of action in undertaking concrete repressive measures*, whereby, due to the gravity and complexity of the trafficking in human beings phenomenon, the result of applying certain actions of criminal investigation can only be efficient providing these actions were undertaken in secrecy, and with due respect of the general principle of legality;
- *Step-by-step and proportionality approach in the use of repressive measures*, which implies the use of such measures that cause the least damaging consequences, i.e. the use of these measures in a way causing the minimum of damaging consequences;
- *Truthfulness*, which is the ultimate goal pursued from the moment of first noting that a criminal act had been carried out, throughout the investigation and until the main court hearing, carried out in order to find out the truth and pass the judgment based on sound facts (Mijalković, 2010).

This is the minimum of principles to be respected in the course of repressing other crimes too. Abiding by these principles makes repression of trafficking in human beings quicker, more appropriate and economic. On the other hand, it is necessary to follow the metamorphosis of the phenomenal forms of trafficking in human beings, and to adapt the methods of repression with the contemporary changes and requirements.

3.4. Principles of Protection, Assistance and Support to Victims of Trafficking in Human Beings

Efficient measures of protection, assistance and support to victims of trafficking in human beings is of crucial importance for their physical and mental recovery, their safety and return to everyday living. Some principles have to be obeyed here too so that the victims do not have to depend on luck.

In the widest sense, we are talking about the principle of the *victim's best interests*. This briefly implies that every activity undertaken by the crime prevention members, which is associated in any way with the victim, should in no way hinder, slow down or limit the elimination of damaging consequences of primary victimization, respect of human rights, protection of personal safety and the safety of the victim's dear ones, nor the protection from any further traumatizing or victimization. This does not only

indicate the overcoming of the status of victim, but also eliminating the causes and consequences, which caused or contributed, in that concrete case, the individual to become a victim, but also raising the capacity of the victim to overcome existing problems and face the future (so-called *capacity building*).

Putting into operation the principle of the victim's best interests would identify the following principles:

- *Absolute physical safety* of the victim, and members of his/her family and other dear ones, from the moment of identifying the victim to the moment of reintegration into everyday social living, with respect to the victim's right to private life;
- *Unquestioned well-being of the mental integrity of the victim*, by engaging experts of particular profile (psychologists, psychiatrists, pedagogues, etc.) to eliminate the consequences of the victim's damaged mental health and the prevention of further deterioration, especially during the course of the criminal inquest. What is often neglected, however, is the elimination of the victim's mental problems which contributed to the victimization of the victim, which is of crucial importance for the victim's reintegration;
- *Bringing no harm to the victim's personality*, and thus the victim's moral integrity is protected. The honour, reputation and dignity of a personality are often jeopardized by severe insults and treatment of the suspects and the indicted, their friends and relatives, unprofessional treatment by the police, the prosecutor's office, members of the media and citizens' ruthlessness. Assault on moral integrity of the victim is definitely reflected on its mental integrity;
- *De-criminalization of the victim*, which indicates the ultimate necessity to protect the victim from criminal sanctions of his/her country of origin, transit or destination, for illegal activities that were the outcome of the position of the person that had been subject of trafficking. In this way the status of victim is given precedence over the status of perpetrator;
- *Victim's accessibility to the system of justice*, which enables the victim to use the national and international mechanisms in the protection of human rights and secure material and moral satisfaction, as well as compensation for damage sustained in the process of victimization;
- *Victim's willingness*, this principle enables the victim, upon identification, to freely decide on his/her future status, i.e. benefiting from the particular aspects of protection and assistance, and personal engagement in the police investigation and criminal proceedings against the perpetrators of the criminal acts. In this respect, there should be no conditionality in providing protection and assistance to the victim in return for his/her cooperation with the state authorities;
- *Non-discrimination of the victim*, this principle is binding for members of the crime prevention system to provide just and equal treatment and means of protection and assistance to all victims of trafficking in human beings, irrespective of their origin, national, religious, racial or ideological affiliation, gender and age;
- *Individualizing victim protection, assistance and support*, by adapting the protection and assistance programme with the urgent and long-term individual needs of the victim, so as to provide the best results. This must be applied, above all, to children, as an especially vulnerable category;

- *Continuity principle*, which implies the necessity of continuous protection, assistance and support, from the moment of identification as a victim to the moment of complete social reintegration, without the danger of potential re-victimization, and
- Continued development, building and internationalization of victim protection, assistance and support capacity to all categories of victims, which includes equipping the participants from government and non-government sectors to take swift and adequate action, irrespective of whether it is the case of children, women and men - victims of trafficking in human beings.

By respecting of above principles of victim protection, assistance and support, we are able to directly achieve the objectives of this dimension of tackling trafficking in human beings. The safety of the victim and working in the victim's best interests, thus, become a logical outcome of engaging in the system of crime protection. We protect the postulates of the rule of law and other achievements of a democratic society and satisfy the "higher interests of justice and morality" as well.

2.4.1. The Liabilities of the State in the Process of Protection, Assistance and Support to Victims in Trafficking in Human Beings

The expectations and demands of the international community in view of protecting, providing assistance and support to victims of trafficking in human beings are clear and unambiguous, and are contained in the following: developing adequate mechanisms in achieving the binding conditions and recommendation based on the best practice.

In the treatment of *victims of trafficking in human beings*, the state is obliged, to the extent provided by the domestic legal provisions, to:

- protect the private life and identity of victims, including, *inter alia*, the secret conducting of legal proceedings in connection with trafficking in human beings;
- make sure its legislature and/or administrative system contain measures to provide the victim, in particular cases, with information on relevant court and administrative proceedings and assistance enabling for their views and interests to be heard and taken into account at appropriate stages of the criminal proceedings against the perpetrators of the criminal act in question, in a way not to affect their right to defence;
- consider conducting measures that guarantee the physical, psychological and social recovery of the victim, including the cooperation with government and non-government organizations of the civil society, with accent on providing adequate housing and counselling and information, primarily referring to their legal rights, in a language they understand; medical, psychological and material assistance and employment, education and training;
- ensure the physical safety of the victims while they remain on its territory;
- make sure its domestic legal system contains measures providing the victim the possibility of receiving a compensation for damages sustained;
- consider adopting legal and other adequate measures to provide the victim to remain on its territory temporarily or permanently, led by humanitarian reasons and compassion, and

- bearing in mind primarily the safety of the victim, to enable and participate in the return of the victim to his/her country of origin (see Article 2, 6-8 of the *Protocol on Prevention, Repressing and Punishment of Trafficking in Human Beings, especially Women and Children*).

While meeting these conditions, we must bear in mind the age, gender and special needs of the victim, especially the special needs of children, including housing, education and care.

2.4.2. Specific Liabilities of the State in the Area of Providing Protection, Assistance and Support to Children Victims of Trafficking in Human Beings

It is essential to emphasize the so-called specific liabilities of the state in the area of providing protection, assistance and support to children victims trafficking in human beings. Our legislature deems as child every individual younger than fourteen years of age. There is an obvious disharmony between the national standards and international law, by which a child is every individual younger than eighteen years of age³, in which way special criminal justice protection is denied to individuals between the age of 14 and 18.

Bearing in mind their age and the possible damaging consequences to the rest of the lives, their physical and mental development, children should be afforded greater attention in their protection, assistance and support, but also in the process of prevention and repression of trafficking in human beings.

Several international legal documents lay emphasis on the specific physical, mental and psycho-social damage sustained by children-victims in trafficking in human beings, their endangered position from exploitation, demanding in their laws, policies, programmes and intervention that children receive special treatment in relation to adults. The “children’s best interests” must have paramount bearing in taking action with reference to children which have been subjected to trafficking, whether this action is undertaken by public or private institutions of social protection, courts, administrative authorities, or legislative bodies. Children must be given adequate support and protection in view of their specific rights and needs. In this respect, states are advised to consider:

- Defining children trafficking by laws and policies in a way to reflect the need for their protection including adequate legal protection;
- Procedures for quick identification of children victims in trafficking in human beings;
- Protection of children from criminal sanctioning for acts which are the consequences of positions they had found themselves in;
- Procedures for finding the parents or guardians in situations when the children are not accompanied;
- Making adequate arrangements for protection in situations where safe return of children to their families is not possible;

³ Compare to Article 3 of the Protocol on Prevention, Suppression and Punishment of Trafficking in Human Beings, especially Women and Children. Article 1 of the Convention on the Rights of Children, which precludes that a child is every human being that has turned eighteen years of life, except if, in accordance with the law applied on the child, coming of age is not considered at an earlier age.

- Making it possible for the children to enjoy children's rights to having and stating their own opinions, in accordance with their age and maturity, on things affecting them, especially having a say on the possible return to their families;
- Adopting special policies and programmes of protection and support (physical, mental, legal, educational, support, medical aid and housing);
- Adopting measures of protecting children's rights and interests at all stages of criminal proceedings against perpetrators, and during the procedure for claiming compensation;
- Providing protection of the child's private life, identity and data;
- Adopting measures of adequate and specific legal and psychological training of persons working with children - victims in trafficking in human beings (the United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, 2002: Guidance No 8).

Similar action is recommended by the Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Pornography (Articles 8 through 10), Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict (Articles 6 through 7), as well as the Council of Europe Ministers Committee Recommendation on Children Protection from Sexual Exploitation (Articles 28 through 36) (the Committee of Ministers of Council of Europe, 2000).

2.4.3. Specific Aspects in Police Treatment of Minor Victims

Treatment by members of the crime prevention units of children and minors is conditioned by the children's/minors' age, i.e. psycho-physical level of development. For this reason the treatment of minors cannot be and must not be identical to the treatment of adult victims. This also calls for the need to bring separate rules defining the specific aspects in the treatment by crime prevention units of this category of victims.

In this respect a separate *Protocol on Specific Aspects of Police Treatment in the Protection of Minor Victims from Abuse and Neglect* was brought (Ministry of the Interior of the Republic of Serbia, 2008), the basis of which is drawn out from the National Action Plan for Children (the Government of the Republic of Serbia, 2004) and the General Protocol on Children Protection from Abuse and Neglect (Ministry of Labour, Employment and Social Policy, 2005).

Part V.1.1 of the first above-mentioned document specifies that when a minor approaches the official premises of any department of the Ministry of Interior, independently or accompanied by parents, adoptees, guardians or some other person, wishing to report abuse (including trafficking in children) or neglect, it is essential to guarantee the following:

- That obtaining information from a minor in the capacity of a claimant in connection with a criminal act that is persecuted by law is carried out by official personnel equipped with special skills in the area of children's rights and criminal justice protection of minors, and exclusively in the presence of the parents or adoptees, and if the minor is under guardianship - in the presence of the guardian;
- In the presence of an expert - guardianship authority in the event of parents or adoptees, or the guardian being unavailable;

- In the presence of an expert - guardianship authority, in the place of the parents, adoptees or the guardian, in situations where the authorised official personnel equipped with special knowledge and skills in the area of children's rights and criminal justice protection of minors, have assessed that the presence of the above-mentioned subjects is not in the best interests of the child in question, in cases where criminal acts quoted in Article 150 of the Law on Minors - Perpetrators of Criminal Acts and Criminal Justice Protection of Minors, to the Disadvantage of Minors (which includes criminal acts of *Trafficking in Human Beings*, *Trafficking in Children for Purposes of Adoption and Establishing Enslavement and Transportation of Persons in Enslaved Position*) are committed, as well as events where their presence is deemed irritating for the minor in question and would greatly jeopardize the execution of a police task;
- The presence of other members of authorised personnel experienced in the field of working with minors, who are not members of the police nor involved in the event in question - an authorised member of a community home, psychologist, pedagogue of the school attended by the respective minor, or a duty 'house father' of the boarding school, in the event of not being able to secure the presence of expert personnel of the guardianship authority;
- When, upon carrying out an interview with a minor, it is found out that there is reasonable ground of suspicion that a criminal act, with elements of violence and neglect, was carried out against this minor, and the public prosecutor equipped with special skills in the area of children's rights and criminal justice protection of minors is informed about it, or is immediately submitted criminal charges or information about it by the parent, the adoptee or guardian of the minor, or a member of the expert personnel of the guardianship authority;
- That a minor accompanied by the parents, adoptees or guardian, i.e. member of expert guardianship authority or other personnel nominated by the guardianship authority, taking into consideration the opinion of the minor, is taken, by authorised personnel equipped with special skills in children's rights and criminal justice protection of minors, for an examination to an adequate medical institution, where a team of doctors will diagnose injuries. It is essential that the authorised personnel make an official report on the doctors' oral statement, referring to the extent and kind of injury, and submit it to the authorised officials dealing with the respective case;
- If on submitting the charge the parents or other persons should happen to have any medical documentation, this should be handed over to authorised official personnel and/or the competent public prosecutor;
- That the authorised official personnel advise the parent, adoptee or guardian on the services, institutions, social protection community home, advisories, medical institutions, government and non-government organizations, and other subjects providing assistance and support to minors who have been damaged by criminal acts or felonies, with the aim of their overcoming traumatisation and undergoing social reintegration, and

- That the interview with the minor, if deemed necessary, is carried out in the presence of authorised official personnel from different organizational units competent for combating general crime.

On obtaining sufficient information, authorised official personnel are obliged to submit the findings and circumstantial evidence to the public prosecutor, equipped with special knowledge and skills in the area of children's rights and criminal justice protection of minors, and the authorised guardianship authority. Based on the assessment obtained, further action in police competence is carried out independently or together with expert personnel of the guardianship authority.

Provisions from this document were made operational by the above-mentioned *Minister of Interior Guidance on Police Treatment of Minors and Adolescents* (Minister of the Interior, 2006). Without the wish to repeat them, we shall only add that:

- The premises where interrogation of minors is carried out should be adequately equipped with content corresponding to their needs and interests. It is also necessary to put out in visible areas brochures, posters and leaflets, providing information on children's rights and obligations (Article 3);
- When carrying out adequate measures and action of official duty towards a minor, authorised official personnel should act tactfully, bearing in mind the level of maturity, other personal characteristics and protection of the minors' private life, attempting for these measures and action not to adversely affect the minor's further development (Article 4);
- Authorised official personnel in proceedings involving minors are obliged to act as quickly as possible, so that the proceedings end promptly, abiding by legal principles of legislature, humane treatment and respect of international norms and standards, especially the ones mentioned in the UN Convention on Children's Rights and European Convention on the Respect of Human Rights and Basic Freedoms (Article 5);
- In cases of injury, directly before taking official action, authorised official personnel are obliged to provide the child medical assistance at the nearest medical institution. If the child who has been provided medical aid does not remain at the medical institution, he/she is brought to the official premises, where possible, by a vehicle which does not bear visible signs of the police (Article 8);
- That the child is brought to the official premises to determine his/her identity and to collect information on the parent, adoptee or guardian, or determine which institution the child is in custody of, during the course of which swift action must be taken. The child remains at the official premises until the arrival of its parents, adoptees or guardians, or authorised member of the community home, or representative of the social care centre, taking over the child from then on. If these persons fail to appear or cannot be identified, or located, the child is handed over to authorised official personnel equipped with special skills in the area of children's rights and criminal justice protection of minors, who immediately place the child in the closest day-care police station, filling out the necessary paperwork, authorised by the immediate superior in line (Article 9);
- In an attempt to collect information, the child is summoned via its parents, adoptees or guardians, or authorised member of a community home or shelter the

child is put in. When the child responds to the summons, the process of obtaining information from the child in the capacity of a plaintiff in a criminal act persecuted by law, is carried out exclusively by authorised official personnel, equipped with skills in children's rights and criminal justice protection of minors, only in the presence of the persons via whom the summons was sent, i.e. expert guardianship authority in an event that the parent, adoptee or guardian are unavailable. Before commencing with the process of obtaining information, all present are acquainted with the reasons for which this is necessary. An official report or minutes are made, signed by all the individuals present (Article 11);

- If the child is the victim of a criminal act of trafficking in human beings or criminal acts with elements of human exploitation, the Coordination Centre for Victims of Trafficking in Human Beings is immediately informed, in order to provide the victim adequate assistance and support (Article 12).

The treatment by authorised personnel of the Ministry of Interior of minors (persons older than the age of 14 and younger than the age of 18) is similar, and we shall, therefore, not dwell in detail on the provisions that regulate.

Once authorised official personnel determine that *a minor - foreign citizen - is a plaintiff damaged by* a criminal act, i.e. felony, or is the perpetrator of the same delinquency, they are obliged to immediately inform authorised official personnel equipped with special skills in children's rights and criminal justice protection of minors. They further inform the competent authorised official personnel dealing with foreigners at the headquarters of the organizational unit. In criminal and misdemeanour cases referring to children and minors - foreign citizens, the proceedings are conducted in cooperation with a competent organization dealing with foreigners, which has exclusive jurisdiction for temporary custody and care of these individuals (Article 30).

If in the role of the plaintiff we were to find *a minor or adolescent disabled in psycho-physical development* or suffering from psycho-physical disorder all official action will be carried out in the presence of the parent, adoptee or guardian, and if possible in the presence of an expert from specialized institutions that provide these victims medical care and training. If the victim has been placed into such an institution, this action must be carried out in the presence of the authority in the custody and in the care of which the child has been placed (Article 31).

4. Conclusion

Putting the above areas of action in tackling trafficking in human beings into operation and assessing the interaction of some of their segments brings about the following conclusions:

- It is difficult to differentiate the dimensions of prevention, repressing trafficking in human beings and protection, assistance and support to victims. The activities of the crime prevention system are multi-effective, and some phases may be more preventive in character, others more repressive and protective in assisting the victims;
- It is difficult to make a gradation of the above areas of tackling this phenomenon. International standards insist on the prevention of trafficking in human

- beings, underlining the necessity of their uncompromising, energetic and firm approach in repressing and unconditional protection of victims' human rights. the crime prevention system must be led by the idea of shifting the focus from repressive to preventive action, i.e. activities aimed at consequences, which will reduce the need for post-offence solving of consequences;
- The above areas of tackling trafficking in human beings are in a specific relationship of mutual influence and inter-dependence, as an outcome of one another, it being inter-functional. Such a repressive action, in addition to 'satisfying the interests of justice', has an effect of special and general prevention, with the ultimate goal of victim protection and assistance being the prevention of their secondary, i.e. tertiary victimization, etc;
 - The above-mentioned areas of tackling trafficking in human beings are complementary and come as a whole; by failing to implement any of them the reactions of the crime prevention system would be incomplete; efficiency of each of them affects the efficiency of the overall activities of tackling trafficking in human beings and other interconnecting phenomena;
 - Due to the specific nature of these dimensions of tackling trafficking in human beings, the reactions of the crime prevention system call for joint action of all participants in the government, inter-government and non-government sectors, and implementation of activities and measures of crime prevention based on national and international positive law, and achievements of domestic and foreign crime prevention theory and practice, and taking into consideration the social, political, economic, moral, educational and other overall circumstances of crime prevention;
 - Tackling trafficking in human beings is a specific 'vicious circle, the beginning and end of which overlap in prevention'. This is why prevention should actually be the primary field of action of the crime prevention system in solving this modern challenge and threat to security.

5. References

1. Committee of Ministers of the Council of Europe (2000). Recommendation No. R (2000) 11 of the Committee of Ministers to member states on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation.
2. Fakultativni protokol o prodaji dece, dečjoj prostituciji i dečjoj pornografiji, uz Konvenciju o pravima deteta, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, broj 7/2002.
3. Fakultativni protokol o učešću dece u oružanim sukobima, uz Konvenciju o pravima deteta, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, broj 7/2002.
4. Ignjatović, Đ. (2003). Kriminalitet i reakcija države, *Bezbednost*, 4, 500–514.
5. Konvencija o pravima deteta, Službeni glasnik SFRJ – međunarodni ugovor, broj 15/1990.
6. Mawby, R. I.; Walkate, S. (1994). *Critical Victimology*. London – New Delhi: Save Publications.
7. Mijalković, S. (2007). Obaveštajni rad u prevenciji međunarodnih organizovanih ilegalnih migracija, *Nauka–bezbednost–policija*, 1, 75–92.
8. Mijalković, S. (2010). Intelligence Led Suppression of International Organized Migrants Smuggling and Human Trafficking, *Internal Affairs and Justice in the Process of the European Integration and Globalization*, 3 rd Edition. Bucharest: Police Academy „Alexandru Ioan Cuza”, 930–940.
9. Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike Vlade Republike Srbije (2005). Opšti protokol za zaštitu dece od zlostavljanja i zanemarivanja.
10. Vlada Republike Srbije (2004). Nacionalni plan akcije za decu.

11. Ministar unutrašnjih poslova (2006). Uputstvo ministra unutrašnjih poslova o postupanju policijskih službenika prema maloletnim i mlađim punoletnim licima, akt 01 broj 4898/06.
12. Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Srbije (2008). Posebni protokol o postupanju policijskih službenika u zaštiti maloletnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja.
13. OSCE-ODIHR (2004). National Referral Mechanisms, Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons, A Practical Handbook.
14. Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i decom, koji dopunjava konvenciju Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, broj 6/2001.
15. United Nations High Commissioner for Human Rights to the Economic and Social Council, (2002). Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, E/2002/68/Add.1.
16. Zakon o policiji, Službeni glasnik RS, broj 101/2005.

PRINCIPI I STANDARDI BORBE PROTIV TRGOVINE LJUDIMA U REPUBLICI SRBIJI

Rezime

Trgovina ljudima je zabranjena međunarodnim i nacionalnim pravom, pa se kontroliše prvenstveno kriminalnom i kaznenom politikom, odnosno akcijama suprotstavljanja: sprečavanjem nastanka, odgovorom na nastali problem i otklanjanjem posledica. Pri tom se svakako mora zadovoljiti pravna sigurnost, kako građana tako i žrtava i izvršilaca krivičnih dela i prekršaja u vezi sa ovim zločinom. Time se u okviru suprotstavljanja trgovini ljudima izdvaja nova dimenzija, a to je pravilno sagledavanje položaja žrtava, uvažavanje njihovih potreba i zaštita od potencijalne, naknadne viktimizacije.

Besmisleno je idealizovati i šablonizovati strukturu rešavanja ovog bezbednosnog problema, ali je to, s druge strane, poželjno iz metodoloških i didaktičkih razloga, radi sveobuhvatnijeg sagledavanja vidova i oblika aktivnosti koje se s tim u vezi preduzimaju, ocene njihove adekvatnosti i efikasnosti i iznalaženja rešenja za njihovo unapređenje.

Tako suprotstavljanje trgovini ljudima principijelno obuhvata:

- sprečavanje nastanka, odnosno *prevenciju trgovine ljudima*;
- otklanjanje štetnih posledica i sankcionisanje i kontrolu nosilaca ugrožavanja, odnosno *suzbijanje trgovine ljudima* i
- unapređenje položaja žrtava, odnosno zaštitu, pomoć i podršku žrtvama trgovine ljudima.

Pretežno *postdeliktni karakter* formalne socijalne kontrole za posledicu ima zanemarivanje činjenice društvene korisnosti i svrsishodnosti sprečavanja nastanka i pravovremenog otkrivanja trgovine ljudima. Delovanje sistema bezbednosti moralo bi prvenstveno da bude usmereno ka otklanjanju uzroka i uslova nastanka, opstanaka i razvoja ovog fenomena (tzv. *profilaksa*) i njegovom „presecanju“ u početnim fazama razvoja (tzv. *proaktivno delovanje*), a ne ka otklanjanju posledica. To bi akcijama suprotstavljanja trgovini ljudima dalo prevashodno *preventivni karakter*.

MOTIVACIONI MODELI SERIJSKIH SEKSUALNO MOTIVISANIH UBISTAVA¹

*Zoran Đurđević

**Nenad Radović

***Dag Kolarević

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: Polazeći od velikog broja determinanti koje mogu uticati na neko lice da izvrši seriju seksualno motivisanih ubistava, autori u radu vrše analizu motivacionih modela, kojima se nastoji dati odgovor na pitanje zašto jedno lice postane učinilac serije takvih krivičnih dela. Pri tome, posebnu pažnju su usmerili na motivacioni model koji su Berdžes i njegovi saradnici koristili u objašnjenju seksualno motivisanih ubistava i model kontrole traume koji je definisao Hiki (Hickey). Na kraju, s ciljem objektivnijeg sagledavanja ubistava, date su kratke informacije o motivacionom spektru koji su Revič i Šlezindžer koristili za klasifikaciju serijskih ubistava.

Ključne reči: motiv, serijski ubica, seksualno motivisana ubistva, kriminal, motivacioni model.

1. Uvod

Krivično delo je odraz strukture ličnosti učinioca. Za Hampsona (Hampson) crte ličnosti se najočiglednije manifestuju u rešavanju konflikata sa drugim licima (Hampson, 2001: 191). Da bismo objasnili navedene premise neophodno je utvrditi determinante koje utiču na učinioca da donese odluku i izvrši krivično delo (u čijoj je osnovi konflikt), naročito ubistvo, odnosno, više ubistava. Mnogobrojni su uslovi i uzroci koji utiču na individuu da se upusti u kriminalnu karijeru. U tom pogledu poseban značaj ima izučavanje motiva izvršenja krivičnog dela i indicije koje se

¹ Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta koji finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije pod nazivom Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija (br. 179045), koji realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu 2011–2014 (rukovodilac projekta prof. dr Saša Mijalković).

* E-mail: zoran.djurdevic@kpa.edu.rs

** E-mail: nenad.radovic@kpa.edu.rs

*** E-mail: dag.kolarevic@kpa.edu.rs

manifestuju u psihičkom dejstvu dela na učinioca (Aleksić, Škulić, Žarković, 2004: 395). Motivi krivičnog dela su psihički pokretači, koji su determinisani spoljnim i unutrašnjim faktorima i koji, prelomljeni kroz prizmu ličnosti, orijentišu delatnost u vrednosnonegativnom smislu, usled čega ličnost svoje ciljeve ostvaruje antisocijalnim delovanjem. Kako bismo preciznije definisali predmet ovog rada, a imajući u vidu da su serijska ubistva samo jedna vrsta višestrukih, ukratko ćemo dati njihovo pojmovno određenje.

Višestruka ubistva nisu nov, niti samo američki ili zapadni fenomen, već su pojava koja se više ili manje manifestuje u velikom broju država. Za potrebe ovog rada prihvaćemo definiciju po kojoj su višestruka ubistva ubistva tri i više lica. U zavisnosti od načina izvršenja višestruka ubistva se dele na: masovna, pomamna² i serijska (Douglas, Burges, Burges & Ressler, 2006: 437). *Masovno ubistvo* se definiše kao ubistvo četiri ili više lica na jednoj lokaciji ili mestu izvršenja. Douglas (Douglas) i saradnici masovna ubistva dele na: *klasična masovna ubistva*, *porodična masovna ubistva* i *masovno ubistvo/samoubistvo* (Douglas, et al., 2006: 438). *Pomamna ubistvo* se definiše kao ubistvo tri ili više lica na dve ili više lokacija u vremenu od nekoliko sati do nekoliko dana, pod uticajem istog mentalnog, odnosno emotivnog stanja (bez perioda emotivnog mirovanja ili uslovno „normalnog“ ponašanja).³ Serijska ubistva se sastoje od ubistva tri ili više lica u tri ili više odvojenih slučajeva, među kojima postoji period „normalnog“ ponašanja⁴ (trideset i više dana). Posebna vrsta serijskih ubistava su seksualno motivisana serijska ubistva, koja će najvećim delom i biti predmet ovog rada. Seksualno motivisana ubistva obuhvataju sistem seksualnih aktivnosti kao osnovu u nizu aktivnosti koje vode do ubistva žrtve (Petherick, 2006: 164).

2. Motivacioni modeli

Berdžes (Burgess) je sa saradnicima izvršio analizu motivacionih faktora 36 izvršilaca serijskih, seksualno motivisanih ubistava. Za objašnjenje uticaja različitih faktora na ponašanje učinilaca korišćen je petofaktorski motivacioni model (Burgess, Hartman, Ressler, Douglas & McCormack, 1986: 251–272). Navedeni autori su ubistvo sa seksualnim elementima (seksualno ubistvo) operacionalizovali kao dokaz koji se manifestuje kroz: odeću žrtve, provokativno odevanje; razgolićenje pojedinih delova tela žrtve; seksualnu poziciju tela žrtve; stavljanje stranih objekata u telesne otvore žrtve; dokaze seksualnog odnosa (polnog, oralnog, analnog); dokaze alternativnih seksualnih radnji kojima se pobuđuju sadističke fantazije.

Kako bi se lakše videli konstitutivni elementi i veze koje egzistiraju među njima, Berdžes i saradnici su šematski prikazali svoj motivacioni model (Burgess et al., 1986: 262). Kako se iz šeme 1 može videti, osnovni elementi motivacionog modela su: neadekvatan društveni i u užem smislu neadekvatan porodični ambijent;

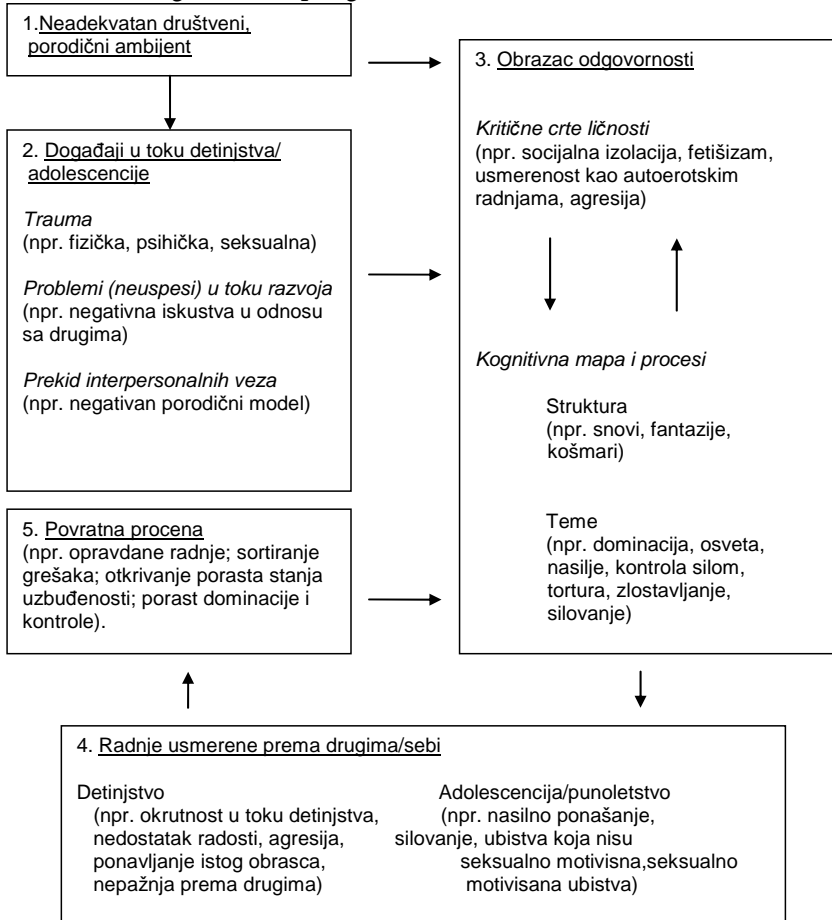
² Na engleskom jeziku *spree murder*. Jedno od značenja reči *spree* je upražnjavanje neke aktivnosti bez kontrole, iznenadno i impulsivno ponašanje. U srpskom jeziku toj vrsti ponašanja odgovara reč „pomama“ ili „raspomamljenost“. Otud „pomamna ubistva“. Alternativni prevod moga bi da bude „ubilački pohod“.

³ U stručnoj literaturi na engleskom jeziku, navedeni period se naziva: *emotional cooling-off period*.

⁴ Odnosno emotional cooling-off period.

traumatski događaji u toku detinjstva/adolescencije; obrazac (ne)odgovornosti; radnje usmerene prema drugima/sebi; povratna procena.

Neadekvatan društveni (pre svega porodični) ambijent dovodi do negativne percepcije stvarnosti koja se manifestuje kroz iskrivljeno sagledavanje sopstvene ličnosti, ličnosti drugih i celokupnog društva.



Šema 1 – Motivacioni model⁵

Događaji u toku detinjstva/adolescencije su vrlo važna grupa determinanti koje utiču na ponašanje. Berdžes je sa saradnicima sistematizovao navedene determinante u tri podgrupe: traume, problemi u toku razvoja i prekid važnih interpersonalnih veza. Trauma je teška psihička povreda koja nastaje kao posledica izvesnog intenzivno neprijatnog, bolnog traumatskog doživljaja izazvanog traumatskom situacijom⁶ (Trebješanin, 2007: 262). Traumatični događaji u toku

⁵ Burgess et al., 1986; Ressler, Burgess, Douglas, 1988.

⁶ U okviru ove definicije Trebješanin traumatski doživljaj definiše kao subjektivno iskustvo koje dovodi do potpunog kraha osnovnih funkcija ega (opažanja, mišljenja, kontrole i upravljanja nagonским impulsima i

detinjstva u memoriji deteta ostaju duboko ukorenjeni i utiču na izgradnju obrasca njegovog ponašanja. Na primer, socijalna izolacija i rano odvajanje deteta od majke mogu za posledicu imati traumu. Neuspešno rešavanje takvih traumatičnih događaja dovodi do pojačavanja osećaja beznadežnosti i bespomoćnosti. Bežeći iz neprijatnih situacija u kojima nemaju kontrolu, deca kreiraju svoje fantazije (maštu, sanjarenje) u kojima tešku realnost zamenjuje lepim i prijatnim snovima u kojima je situacija pod kontrolom.

Problemi u razvoju nastaju kada interpersonalni odnosi između deteta i lica koja se o njemu brinu postanu negativni i disfunkcionalni. Situacije u kojima dete ne uspeva da uspostavi vezu sa roditeljima za posledicu mogu imati negativnu društvenu privrženost u kojoj se dete oseća zapostavljeno i emotivno siromašno.

Prekid važnih interpersonalnih veza postoji kada roditelji ili staratelji ne uspevaju da ponude adekvatan, pozitivan model ponašanja adolescentu. Na primer, ukoliko se kao dominantan model rešavanja problema u okviru porodice koristi nasilje⁷, dete će, u skladu sa modelom naučenog ponašanja, početi da primenjuje nasilje prema drugima kao način za rešavanje problema (Purcel & Arrigo, 2006: 40).

Obrazac odgovornosti formira se pod uticajem dve grupe faktora: kritičnih crta ličnosti i kognitivnog mapiranja. Berdžes i saradnici su analizom rezultata istraživanja došli do zaključka da su kritična svojstva koja dovode do ubistva: osećaj izolacije, sklonosti ka autoerotskim radnjama, fetišizam, prisustvo bunta, agresija, patološko laganje i samovolja (Burgess et al., 1986).

Pozitivne osobine ličnosti su posledica rasta i sazrevanja u uslovima u kojima se dete oseća bezbedno, ima autonomiju i poverenje u druge, a kojima doprinosi odnos poverenja sa roditeljima. Takva iskustava omogućavaju adolescentu da na vreme uspostavi pozitivan, iskren, i smislen odnos sa drugima. Međutim, kada navedeni uslovi izostanu i kod deteta se ne stvori adekvatna sposobnost za komunikaciju sa drugima, dolazi do nesigurnosti, straha, povlačenja i socijalne izolacije. Upravo socijalna izolacija doprinosi da dete fantaziju koristi kao zamenu za susrete sa drugima, odnosno, da ono što ne može da dobije u realnom svetu traži u fantazijama. Sve to dovodi do negativnog stava prema drugima i društvu koje ga odbacuje, što se manifestuje kroz nedostatak poštovanja drugih ljudi, institucija i socijalnog poretka. Prema Berdžesu, ukoliko se takvo ponašanje ne registruje i terapijski ne tretira, ono neminovno vodi u devijantno i kriminalno ponašanje. Ukratko, dubok osećaj socijalne izolacije, zajedno sa besom i neprijateljstvom, manifestuje se kroz različite oblike fantazije i agresije, uključujući i seksualnu.

Druga komponenta obrasca odgovornosti je kognitivno mapiranje. Taj proces u suštini funkcioniše kao sistem filtriranja, odnosno tumačenja novih informacija i određivanja njihovog značenja za život konkretnog lica. Kognitivno mapiranje i obrada informacija mogu biti u vidu želje, fantazije, noćne more i misli sa jakom vizuelnom komponentom. Zajedničke teme 36 serijskih seksualno motivisanih ubistava, koje su Berdžes i njegovi saradnici istraživali, bile su fantazije usmerene na

odbrana od njih), a traumatsku situaciju kao različite vitalno ugrožavajuće i opasne spoljašnje okolnosti koje ostavljaju relativno trajne duševne ozlede i oštećenja ega kod osobe koja se nalazi u njima i pasivno ih podnosi.

⁷ Ako suprug svaki nesporazum sa suprugom rešava fizičkim kažnjavanjem, dete će u školi svaku za njega negativnu reakciju druga s kojim sedi u klupi, rešavati fizičkim nasiljem.

vlast, kontrolu, dominaciju, osvetu, nasilje, sakaćenje, silovanje, mučenje i smrt. Ispitanici su takođe pokazali nedostatak svesti za postojeće društvene norme, druge ljude i njihova osećanja. Za učinioca serije seksualno motivisanih ubistava fantazija je prostor u kome su oni oslobođeni svake kontrole i odgovornosti. Krajnji cilj bekstva u tu pseudorealnost ispunjenu nasiljem, dominacijom, zlostavljanjem, torturom i potrebom da se uspostavi kontrola i dominacija nad drugom osobom, jeste postizanje seksualne stimulacije. Postizanjem seksualnog uzbuđenja kod učinioca se smanjuju napetost, stres i uznemirenost (Burgess et al., 1986: 265).

Akcije prema sebi i drugima. Obrasci ponašanja dece, adolescenata i odraslih odražavaju njihove privatne, unutrašnje svetove. Obrasci ponašanja 36 seksualno motivisanih ubica pokazali su da su njihovi unutrašnji svetovi preokupirani problemima, bez pozitivnih misli i usmereni, pre svega, ka dominaciji nad drugima (Burgess et al., 1986: 266).

Lice je preokupirano temama moći, kontrole i dominacije. U detinjstvu su one izražene kroz negativne igre, okrutnosti prema životinjama, paljenja, uništavanja imovine i nepoštovanje prava drugih. U adolescenciji kao i dobu punoletstva, ta disfunkcionalna ponašanja postaju sve teža sa intenzivnijim oblicima nasilja: provale, paljevine, telesno povređivanje drugih, silovanje, obična ubistva i teška ubistva koja uključuju sadističko ponašanje i seksualno nasilje (Purcell & Arrigo, 2006: 44).

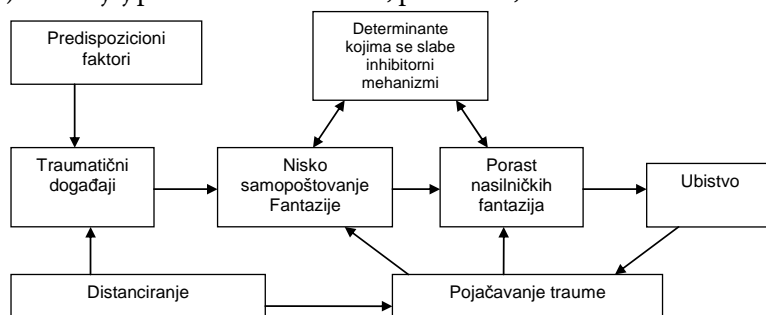
Povratna procena označava način na koji pojedinac reaguje i kako ocenjuje sopstvene postupke usmerene prema sebi i drugima. Takvi zaključci su i osnova za prognozu njihovog budućeg ponašanja, koje sa vremenom sve više eskalira, naročito kada je su pitanju stepen uzbuđenosti i osećaj moći, dominacije i kontrole. Analizirajući svoje ponašanje i napravljene greške, učinioci stižu sve više znanja koje se koriste u izbegavanju otkrivanja, dokazivanja i kažnjavanja takvih radnji. Tako se sve bolje prilagođavaju i uklapaju u prihvatljivu, društvenu šemu interpersonalnih odnosa.

Kako izgleda primena motivacionog modela može se videti na primeru Džefrija Damera⁸, koji je osuđen za 15 ubistava izvršenih u periodu od 1978. do 1991. godine na teritoriji SAD. Svoje prvo ubistvo, koje je bilo motivisano zadovoljavanjem seksualnih potreba, Damer je izvršio u osamnaestoj godini života. Najveći broj njegovih žrtava su bili crnci. Osnovne karakteristike izvršenih ubistava su nekrofilija i kanibalizam. Za rano detinjstvo su bile karakteristične negativne kompulzivne igre – skupljao je mrtve životinje, odsecao im glave, izbeljivao kosti kiselinom. Negativno društveno okruženje i nedostatak učešća roditelja u prevazilaženju negativne percepcije realnosti kod Damera su doveli do problema u uspostavljanju prihvatljivih društvenih odnosa sa drugim licima, njegovim vršnjacima. Osećaji beznadežnosti, bespomoćnosti, izolacije i očajanja bili su za njega karakteristične emocije. Predmet njegovih fantazija je bila homoseksualnost, koja se ispoljavala u potrebi uspostavljanja kontrole nad drugima, dominaciju, nekrofiliju i kanibalizam. Prema dostupnim podacima, oba roditelja Džefrija Damera imala su zanemarivo malu ulogu u njegovom razvoju (detinjstvu i adolescenciji). U tom periodu majka mu je bila često hospitalizovana zbog depresije (prisutne suicidalne ideje) a otac često odsutan zbog posla (Newton, 2006: 59–61).

⁸ Džefri Damer (Jefrey Dahmer) rođen je 1960. godine, a ubijen u zatvoru 28. novembra 1994. godine.

3. Model kontrole traume

Hiki je predložio ovaj model kao naučni instrument za objašnjenje uzroka koji utiču na nekog da postane serijski ubica (Hickey, 1997: 87). On se u mnogome oslanja na motivacioni model Berdžesa i njegovih saradnika. Dodatak predstavlja istraživanje brojnih predispozicionih faktora koji se iz perspektive ličnosti često javljaju kao olakšavajuće okolnosti koje se indukuju u ličnosti učinilaca serijskih ubistava. Prema Hikiju, postoje predispozicioni faktori koji determinišu oblik ponašanja i povećavaju stepen verovatnoće da neko izvrši krivično delo ubistva (šema 2). Po svojoj prirodi oni su biološki, psihološki, sociološki.



Šema 2 – Model kontrole traume (Hickey, 1997: 87)

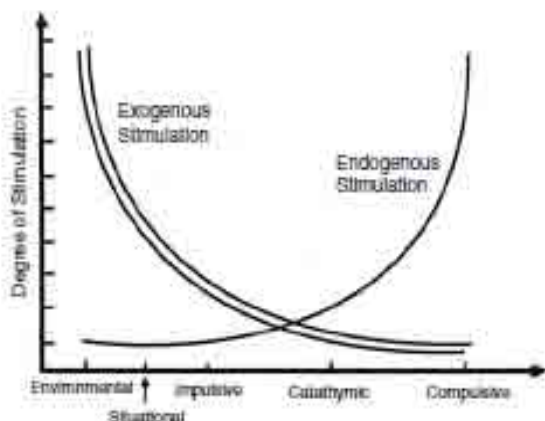
Traumatični događaji u detinjstvu dovode do stvaranja neadekvatnih stavova prema sebi, sumnje u samog sebe, niskog samopoštovanja i osećanja bezvrednosti. Osim toga, fantazije i snovi imaju tipičnu funkciju supstituenta slabih socijalnih veza, odnosno njihovog izostanka (Moorman, 2003: 56). Deca koja su doživljavala psihološke i fizičke traume u toku ranog detinjstva nemaju izgrađenu sposobnost neophodnu za efikasno rešavanje neprijatnih situacija. Takva deca sebe i svoju okolinu doživljavaju na iskrivljen, negativan način. Činjenica je i da može doći do procesa distanciranja od traumatičnih događaja. U toku tog procesa lice pokušava da ponovo uspostavi psihološku ravnotežu kontrolišući sve segmente svog života. U skladu s tim nastoji da sebe postavi u poziciju autoriteta trudeći se da izgradi masku svoga „drugog ja“, čiji je cilj manifestacija sopstvene samokontrole i samopouzdanja, odnosno, prikrivanje nepostojeće samokontrole i samopouzdanja (zaštita formalnim autoritetom). Cilj takvih ličnosti je da se kod drugih stvori predstava da su oni sposobni da kontrolišu sopstveno ponašanje. U toku odvajanja, odnosno distanciranja, opšta karakteristika je da takvi pojedinci nastoje da spreče, guše neku eventualno negativnu manifestaciju koja je posledica doživljenog traumatičnih događaja.

Događaji, koji mogu dovesti do pojačavanja trauma, odnosno, predstavljati okidač koji će do toga dovesti, po svojoj prirodi mogu biti kako psihički tako i fizički. Na primer, odbacivanje od strane devojke, ili kritika nadređenog. Kada lice naiđe na odbačenost ili kritiku, ono ne uspeva da se na konstruktivan način s tim suoči. Tada, po navedenim istraživanjima, ubice (serijske ubice) evociraju emocije povezane sa prethodnim negativnim, traumatičnim događajima iz detinjstva, i povlače se u svoj unutrašnji svet fantazija. Na takav način lice se privremeno štiti od drugih neprijatnih situacija (Hickey, 2001: 50).

Učinioci se često u toku traumatičnih događaja, usled nedostatka rešenja i sposobnosti da se suoče sa nastalom situacijom povlače u sebe, odaju alkoholu, narkoticima, pornografiji. Upotrebom alkohola i drugih sličnih supstanci dolazi do slabljenja inhibitornih, moralnih mehanizama kontrole ljudskog ponašanja, a upotrebom pornografskog materijala se razvijaju fantazije, uključujući i one sa elementima nasilja, koje dovode do ubistava kao načina, posledice na koju se pristaje da bi se zadovoljile seksualne potrebe. Naime, navedene determinante određuju, podstiču na preduzimanje devijantnih, sadističkih seksualnih radnji koje za posledicu imaju smrt žrtve. To su okolnosti koje doprinose da učinilac svoju brutalnost prihvati bez osećanja krivice. Štaviše, te okolnosti koriste da bi opravdali svoje ponašanje (Da nisam bio u alkoholisanom stanju to ne bih uradio! Neću više da pijem!). Vremenom učinilac postaje sve devijantniji, bizarniji, nasilniji uz povećanje broja seksualnih zahteva usmerenih ka žrtvi.

4. Motivacioni spektar

Uzroci koji dovode do ubistva su različiti i često se ne mogu objasniti prisustvom samo jedne grupe faktora, već kao posledica uticaja različitih, međusobno isprepletanih faktora. Uvažavajući navedenu hipotezu Revič (Revitch) i Šlezindžer (Schlesinger) razvili su sistem klasifikacije ubistava na osnovu „motivacionog spektra“ (Schlesinger, 2004: 108). Na jednom kraju motivacionog spektra (šema 3) su spoljni, sociogeni faktori koji stimulišu ubistva, a na drugom, suprotnom kraju spektra su dela motivisana unutrašnjim ili psihogenim faktorima. Od eksternih ili egzogenih faktora, koji se nalaze na suprotnom delu skale, do endogenih faktora, skala se sastoji od: 1) ambijentalnih, 2) situacionih, 3) impulsivnih, 4) katatoničnih i 5) kompulzivnih faktora (Schlesinger, 2004: 109).



Šema 3 – Motivacioni spektar (Schlesinger, 2004: 109)

U skladu sa dominantnim uticajem nekog od navedenih faktora, ti autori su izvršili i kategorizaciju ubistava.

Ambijentalna ubistva. Sociološke studije ubistava se uglavnom bave vezom ubistava sa kulturom, verom, rasom, uzrastom učinilaca i žrtve, regionalnom distribucijom i socioekonomskim statusom. Kao i svi događaji, tako se i ubistva deša-

vaju u okviru nekog društvenog ambijenta, više ili manje pod uticajem društvenih determinanti koje treba uzeti u obzir u analizi uzroka ubistava. Merton (Merton) je ukazao na „društveni kolaps“ i osećanja „anomije“ kao glavne determinante kriminala i ubistava (Merton, 1957: 15). U skladu sa teorijom Le Bona (Le Bon), brojni istorijski primeri pokazuju porast kriminala, nasilja i ubistava kada društvo nije u mogućnosti da nametne ograničenja i disciplinu.

Neka od teških ubistava vrše se upravo u toku rata, kao specifičnog ambijenta u kojem se ne može sve kontrolisati. Golt (Gault) je opisao ubistva koja su vršili američki vojnici u Vijetnamu. Prema tom autoru, to su obični ljudi, bez prisutnih mentalnih problema ili određenih porodičnih predispozicija, koji postaju angažovani u masovnim ubistvima zbog opšte društvene atmosfere rata koja neguje dehumanizaciju protivnika, podelu odgovornosti na grupu, i pritisak zadatka. Kao potvrdu izvedenih zaključaka Golt navodi izjave učesnika takvih događaja: „Mi postajemo lovci! Mi bismo bacili bombe na selo i zatim išli u čišćenje. Ko god je bio živ, mi smo ga ubijali“. U analizi takvih izjava, pored činjenice o velikom broju ubistava koje su pojedinačno izvršili, Golt posebno ukazuje na percepciju ubistava od njihovih učinilaca: „Mora da sam ubio na stotine njih; u to vreme bilo je zabavno; svako je to radio; sada mi smeta (Gault, 1971: 450–454).“

Kao jednu od posebnih grupa treba istaći profesionalne, plaćene ubice. Motiv profesionalnog ubice, koji vrši ubistvo po ugovoru, jeste novac. Šlezindžer navodi primer profesionalnog ubice koji je za novac ubio preko 100 lica (Schlesinger, 2000: 200–203). Upravo motiv ubistva je jedan od kriterijuma za razlikovanje plaćenih ubica (koji ubija lica za novac) i serijskih seksualno motivisanih ubica (koji ubije više lica radi seksualnog zadovoljenja, a ne za profit).

Kao primer ambijentalnog ubistva izvršenog pod uticajem supkulture životne sredine na učinioca, Šlezindžer navodi slučaj tri adolescenata, koji su ubili školsku drugaricu. Nakon što su postali opsednuti muzikom „smrt metal“ benda, koja je uključivala tekst pesme o ritualnom ubijanju, nekrofiliji, i masovnim ubistvima, dečaci su oteli i na ritualan način ubili 15-ogodišnju školsku drugaricu pred oltarom koji su sami napravili. Nakon ubistva, rekli su da su želeli da imitiraju radnju omiljene pesme. Nijedan od tinejdžera nije imao značajan psihološki poremećaj. U tom slučaju ubistva, akti nekrofilije nisu seksualno motivisani, ali su stimulisani od strane obrasca koji formiraju navedena muzika i njene poruke (Schlesinger, 2004: 111).

Situaciona ubistva. Situaciona ubistva su posledica određenih okolnosti. Najčešće su to neplanirana porodična ubistva, ubistva kao posledica verbalnog konflikta. Zajednička karakteristika situacionim ubistvima je pojava stresa, koji se manifestuje kroz osećanja bespomoćnosti, straha, besa, i depresije (Schlesinger and Revitch, 1980). Sve vrste ličnosti mogu izvršiti situaciono ubistvo, ali neadekvatno socijalizovana i lica koja žive u supkulturi nasilja imaju veću verovatnoću da se jave u ulozi učinioca (Steadman, 1982).

Situaciona ubistva su neplanirana i često se dešavaju u toku vršenja drugog krivičnog dela (npr. krađe, silovanja, razbojništva). U tim situacijama do ubistava dolazi kada usled nepredviđenih okolnosti učinilac izgubi kontrolu nad situacijom, što za posledicu ima strah i neadekvatnu reakciju koja se završava ubistvom.

Impulsivna ubistva. Reč „impuls“ potiče od latinskog glagola *impulsus*, koji u suštini znači: gurnuti, pogon, nagon, stimulans ili sila. U psihološkom smislu, impuls se definiše kao neočekivani nagon motivisan svesnim ili nesvesnim osećanjima nad kojima lice ima malo ili nimalo kontrole (Schlesinger 2004: 119). Impulsivna lica koja vrše ubistvo karakterišu nedostatak svesti o budućoj radnji, slučajnost radnje, i nepredvidivost. Drugim rečima, ta lica na iznenađan i agresivan način reaguju na okolnosti u kojima se nalaze. Ličnosti tih lica su nedovoljno formirane i slabo integrisane. Za razliku od situacionih, koji se retko javljaju kao povratnici, impulsivni učinioci, zbog svog načina reakcije na problem, mogu se sresti kao povratnici.

Šlezindžer je definisao osnovne karakteristike impulsivnog učinioca ubistva: istorija prestupničkog ponašanja; krivična dela su loše strukturisana, izvršena bez planiranja; često vrše krivična dela u saučesništvu sa primarnim i poluprofesionalnim učiniocima; svakodnevicu karakteriše nedostatak smera, slučajne akcije, i nepredvidivost; kao učinioci lako reaguju i imaju preteranu reakciju na životne okolnosti; ličnost je slabo integrisana, sa jakim osećanjem neadekvatnosti; česte su istorije smetnji u razvoju (na primer, problemi govora i učenja, manji fizički hendikepi); hronični osećaj neprijateljstva i ljutnje, i nespecifična potreba za osvetom (Schlesinger, 2004: 120).

Katatonična i kompulzivna ubistva. Kod katatoničnih ubistava učinilac pod uticajem jakog emotivnog konflikta razvija fiksnu ideju da on mora ubiti i on to čini posle dugotrajnog perioda razmišljanja. Takva ubistva mogu biti i neplanirana, ukoliko se na već prethodno stvoren konflikt (učinilac je već razvio ideju o ubistvu, ali nije doneo odluku) desi događaj koji posluži kao okidač. Osnovne karakteristike takvih učinilaca su: površno integrisana lica koja se tajno bore sa osećanjem nedovoljnosti, naročito seksualne neadekvatnosti, pribegava nasilju kada potencijalna žrtva ispoljava svoj integritet, adekvatnost, ili seksualnu sposobnost. Zapravo, akt nasilja učiniocu služi za oslobađanje od izvora pretnji psihološkoj stabilnosti (Schlesinger, 2004: 124–125).

Kompulzivna ubistva su na kraju motivacionog spektra i skoro u potpunosti su determinisana unutrašnjim faktorima. Nagon da se izvrši akt je jak i učinioci mogu da dožive napetost i anksioznost ako pokušaju da se odupre. Kompulzivni ubistva imaju veliki potencijal za ponavljanje i često imaju elemente rituala. Ta ubistva imaju različitu osnovu seksualne motivacije; umesto seksualnih konflikata, postoji spoj seksa i agresije tako da je sam nasilni akt erotske prirode. Ubistva su pažljivo planirana tako da ih je teško otkriti i lišiti slobode. Ti učinioci se javljaju kao povratnici, odnosno serijski učinioci (Schlesinger, 2004: 125).

5. Zaključak

Prevenција nasilja, naročito onog najtežeg, kao što su ubistva, uključujući i serijska seksualno motivisana, zadatak je ne samo državnih organa već i svakog člana društva. Otkrivanje uzroka je prvi korak u prevenciji nasilja. Da bismo to uspešnije radili neophodna je njihova kontinuirana naučna analiza, izgradnja instrumenata za ranu identifikaciju elemenata koji mogu uticati da neko postane učinilac ili žrtva. Svaki problem zahteva stručni pristup i adekvatne metode za rešavanje, uključujući i specifičnost svakog slučaja. Upravo, zbog toga treba postaviti pitanja: Da li postoje i u kojoj meri razlike u etiologiji ubica, koje doprinose različitim modelima ponašanja u

toku vršenja dela? Pored prevencije ne treba zaboraviti i veliki značaj poznavanja navedenih karakteristika i za postupak dokazivanja. Polazna osnova za efikasno otkrivanje učinioca i dokazivanje njegove krivice podrazumeva identifikaciju osnovnih obeležja načina izvršenja. Žarković sa saradnicima ukazuje na veliki informativni potencijal koji ima mesto izvršenja u postupku dokazivanja (Žarković, Mlađan & Bjelovuk, 2009: 185). Simbolička radnja učinioca na mestu zločina je posledica motiva na osnovu kojeg on postavlja cilj i preduzima radnju krivičnog dela (izbor sredstva i načina izvršenja). Navedene karakteristike odražavaju se na posledici i predstavljaju osnovu u postupku dokazivanja (Djurđević, 2004: 60).

6. Literatura

1. Алексић, Ж., Шкулић, М., Жарковић, М. (2004). *Лексикон криминалистике*.
2. Burgess, A. W., Hartman, C. R., Ressler, R. K., Douglas, J. E., McCormack, A. (1986). Sexual homicide: A motivational model. *Journal of Interpersonal Violence*, 13, 251–272.
3. Douglas, E. J., Burges, W. A., Burges, G. A., Ressler, K. R. (2006). *Crime Classification Manual*. San Francisco: Jossey-Bass A Wiley Imprint.
4. Gault, W. (1971). Some remarks on slaughter. *American Journal of Psychiatry*, 128.
5. Djurdjevic, Z. (2004). Criminal contents of offender-victim relation analysis. *Science-Security-Police (Nauka-Bezbednost-Policija)*, No. 1, p. 51–70.
6. Žarković, M., Mlađan, D. (2009). Criminal investigation procedure on the scenes and with the conditions of massive accidents. *Journal of Criminalistics and Law (Žurnal za kriminalistiku i pravo)*, No. 2, p. 185–202.
7. Hampson, E. S. (2001). *The construction of personality: An introduction*. London: Taylor & Francis e-Library.
8. Hickey, E. (1997). *Serial murderers and their victims*. Belmont, CA: Wadsworth.
9. Hickey, E. (2001). *Serial murderers and their victims*. Belmont, CA: Wadsworth.
10. Merton, R. K. (1957). Social theory and social structure.
11. Moorman, C. (2003). Parent talk: How to talk to your children in language that builds, self-esteem and encourages responsibility. New York: Fireside Edition Books.
12. Newton, M. (2006). *The Encyclopedia of Serial Killers*. New York: Facts On File, Inc.
13. Purcell, C. E., Arrigo, B. A. (2006). *The Psychology of Lust Murder*. Amsterdam Press is an imprint of Elsevier.
14. Petherick, W. (2006). *Serial Crime: Theoretical and Practical Issues in Behavioral Profiling*. Amsterdam: Academic Press.
15. Ressler, R. K., Burgess, A. W., Douglas, J. E. (1988). *Sexual homicide: Patterns and motives*. Lexington, MA: Lexington Books.
16. Schlesinger, B. L. (2004). Sexual murder: Catathymic and Compulsive Homicides. CRC Press LLC.
17. Schlesinger, L. B. (2000c). Familicide, depression, and catathymic process. *Journal of Forensic Sciences*, 45.
18. Требјешанин, Ж. (2007). *Лексикон психоанализе*. Београд: Службени гласник.

MOTIVATIONAL MODELS OF MULTIPLE SERIAL KILLERS

Summary

There are various motives of committing a criminal act. When we talk about homicide, we need to say that it can be the result of huge number of motives, first of all, revenge, blood feud, material gain, jealousy, political motives, sexual motives, etc. The authors present motivational model of multiple-serial killers, and pay attention on factors which contribute that a person becomes a serial killer. First of all, they focus on influence of inadequate social environment, events during childhood, model of responsibility and operations directed to others and us.

TRANSITION FROM SECI CENTRE TO SELEC

*Sergej Uljanov¹
Miloš Oparnica²

¹*Department for International Operational Police Cooperation, MOI Republic of Serbia*

²*Sector for Internal Affairs, MOI Republic of Serbia*

Abstract: Prevention of organized crime, illicit trafficking and the fight against corruption figure prominently among the key priorities set in the latest Enlargement Paper Strategy presented by the European Commission in November 2010. A renewed focus and attention is to be placed on these areas aiming at achieving the maximum results on the ground and enhancing the rule of law. The benefits should become obvious for the citizens of the countries of the Southeast European region and for the European Union at large. For these reasons, the European Commission gives a considerable importance to the support of regional security initiatives in the enlargement countries. In its approach, the Commission is guided by the consideration of the core importance of justice, freedom and security for the European perspective of the region. The IPA¹ Multi-Beneficiary project aims at strengthening the operational capacities of the transformation from SECI Centre as Southeast European Cooperative Initiative to the SELEC as Southeast European Law Enforcement Centre to fight against trans-border crime. The EU-funded project will not only improve the strategic, organizational and financial transformation development of the SECI Centre to the SELEC, but will also develop the expertise and capacities of the SELEC to receive strategic and operational analytical support and provided by the EUROPOL. The European Commission shares the EU's vision for the relationship between the EUROPOL and the SELEC which is based on the following principles: the driving role of the EUROPOL as the EU body for the fight against the serious crime included in the Preamble of the SELEC Convention, the need to avoid duplication of roles and tasks and the principle of complementarity. The authors' attention is directed regarding the phenomenon of transition from SECI Centre to SELEC as expression of common European goal of tackling more effectively trans-border crime.

Keywords: SECI Centre, SELEC, EUROPOL, international police cooperation, Southeast Europe, Western Balkans, European Union.

E-mail: sputnik970@gmail.com

¹ Instrument for Pre-Accession Assistance

1. Introduction

The Western Balkans region is of crucial importance to the European Union due to the geographical proximity and due to the fact that a large number of people originating from this region are residents of numerous Western European countries.

During the Austrian EU Presidency in 2006, the Federal Ministry of the Interior emphasized the importance of the Western Balkans region, most prominently through supporting the establishment of the Police Cooperation Convention for Southeast Europe (PCC SEE).

In 2007, Austrian strong commitment continued by setting up a Group of Friends of the Salzburg Forum from the Western Balkans. The Salzburg Forum, based on an Austrian initiative taken in 2000, is a platform for multilateral dialogue and cooperation on issues of internal security. The approach of the Salzburg Forum, in line with the spirit of the European Union, intends to promote a regional area of freedom, security and justice and to provide a platform for open and target-oriented discussions of European security issues.

In order to further promote security in Central Europe and support the implementation of the EU security standards, the Salzburg Forum developed a strategy for its external dimension. In this strategy a particular focus was put on neighbouring regions. During the Ministerial Conference in Austria in July 2007, the ministers of the Salzburg Forum agreed to set up a Group of Friends of the Salzburg Forum with the aim of improving the coordination of bilateral and multilateral activities with the partners of the region and to share expertise and knowledge on matters of internal security.

Through their cooperation, the countries involved contribute to the fight against the common threats of cross-border organized crime, corruption, illegal migration and international terrorism.

The Republic of Austria hosted Western Balkan Security Conference in Vienna, in July 2008. At this conference, regional aspects of internal security in the field of counter-terrorism and regional cooperation with the Southeast European Cooperative Initiative Centre (SECI Centre) and the PCC SEE were agreed upon. Regarding that the main objectives of the IPA-2009 project "Police Cooperation - Regional Support to Strengthen the Southeast European Cooperative Initiative (SECI) Centre/SELEC for combating trans-border crime" is to provide regional assistance in order to upgrade the SECI Centre/SELEC capacities for preventing and combating organized crime in the Western Balkans by bringing existent regional mechanisms into compliance with the EU provisions, standards and best practices.

2. The SECI Centre

The Southeast European Cooperative Initiative Regional Centre for Combating Trans-border Crime - SECI Centre, is a unique operational organization which facilitates the rapid exchange of information between law enforcement agencies from different countries regarding trans-border criminal cases. The SECI Centre coordinates joint investigations and regional operations, putting together the resources of the 13 Southeast European member countries in order to dismantle

organized crime networks. The Centre brings together liaison officers from the member countries' Police and Customs agencies at its headquarters in Bucharest, having its secure communication channels supported by National Focal Points in each member state. The SECI Centre operational activities are conducted within the frames of eight Task Forces addressing issues of:

- Drug trafficking
- Human beings trafficking
- Stolen vehicles
- Smuggling and customs fraud
- Financial and computer crime
- Terrorism
- Container security
- Environmental and nature-related crime

The SECI Centre analyses and reports on specific areas targeting organized crime and organizes events such as meetings and workshops for member countries' law enforcement representatives.

SECI Regional Centre for Combating Transborder Crime is registered as an International legal entity, Diplomatic mission, with its Headquarters in Bucharest, Romania. The Joint Cooperation Committee (JCC) is the highest decision-making body of the Centre, comprising two national members, high officials representing the Police and Customs authorities.

There are 13 member states of the Centre:

- Albania
- Bosnia and Herzegovina
- Bulgaria
- Croatia
- Greece
- Hungary
- Former Yugoslav Republic of Macedonia
- Moldova
- Montenegro
- Romania
- Serbia
- Slovenia
- Turkey

The Centre has 22 observers, countries and organizations: Austria, Azerbaijan, Belgium, CARICC², Czech Republic, EUBAM³, France, Georgia, Germany, Israel, Italy, Japan, The Netherlands, Portugal, Spain, Slovakia, Ukraine, UNODC⁴, UNDP⁵ Romania, the United Kingdom, UNMIK⁶ and the United States of America.

²Central Asian Regional Information and Coordination Centre for Combating Illicit Trafficking of Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and their Precursors

³European Union Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine

⁴United Nations Office on Drugs and Crime

⁵United Nations Development Programme

⁶United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

The SECI Centre has the observer status to the Conference of the Parties to the UNCTOC⁷, CARICC and IOM⁸. Italy (Guardia di Finanza and Polizia di Stato) and the United States (Federal Bureau of Investigation, Drug Enforcement Administration and Department of Justice) maintain permanent representation at the SECI Centre as observer country agencies. ICPO-INTERPOL and the World Customs Organization are permanent advisors.

The SECI Centre started as a promising project; built on the aspiration of the South-eastern European countries to find a more efficient approach to counter organized crime. In time, the cooperation relationship between the 13 member states became very strong, based on trust and mutual support. The SECI Centre performance exceeded the expectations and it became a real-time platform among the countries in the region for the exchange of information, having also a coordination role in the joint investigations and regional operations.

In the first year of full activity, 2001, there have been 315 information exchanges. In 2010 the number exceeded 12,000. The SECI Centre coordinated almost 200 cases, targeting criminal activities that were putting the lives of citizens in danger or affecting the economy of the member states. Around 40 regional operations have been conducted in Southeast Europe targeting drug trafficking, trafficking in human beings, stolen vehicles, smuggling, and counterfeit money and so on. Tens of reports regarding the organized crime activities in Southeast Europe have been the base for a regional response of the member countries, and they were taken into consideration in creating the national strategies in the field. Law enforcement officers as well as prosecutors have had opportunities to discuss about the recent and emerging facts of the field of practice, in the activities organized by the Centre.

As the criminal world's shape changed, the need for an upgraded solution was identified. The member countries' representatives worked on the new Convention for the future Centre and agreed upon its best version, which was signed in December 2009. The event launched a new challenge: the transition period towards the SELEC. Regarding this the main goal for the member countries is to be able to continue to work in this efficient manner and to benefit from the same support of this organization.

3. The SELEC

A Draft Convention was produced in 2006 for the European Commission Assistance Project to the SECI Regional Centre for Combating Trans-border Crime in response to the needs and preferences expressed by the SECI Centre management and other stakeholders consulted and in furtherance of the findings of the SECI Centre Assessment conducted by the European Commission in 2004.

An Expert Working Group was established in 2007, aiming to negotiate and to develop the new Convention of the Southeast European Law Enforcement Centre (SELEC), in line with the Council Conclusion of 4th December 2006.

⁷ United Nations Convention against Transnational Organized Crime

⁸ International Organization for Migration

The SELEC Expert Working Group had 15 meetings during April 2007 and February 2010. The SECI Centre Management and staff actively participated in the meetings and shared the lessons learned from the SECI Centre practice.

The Commission supported the Expert Working Group Meetings on new Convention. A European Union Support Group composed of Austria, Finland, Germany, Romania, the Commission, the General Secretariat of the Council, the EUROPOL and the SECI Centre was also set up to assist the SELEC Expert Working Group. The Support Group gave an expert input on some stages during the development of the SECI Centre Legal Structure.

The United States of America provided experienced prosecutors as resident legal advisors to the Expert Working Group and also directly funded this project.

The Stability Pact for South East Europe - Initiative to Fight Organized Crime - SPOC Secretariat provided assistance and support to the SELEC Expert Working Group until its integration into the SECI Centre.

In July 2009, the text of the Convention was agreed upon and finalized together with the experts of the European Commission and the EUROPOL in cooperation with Swedish Presidency of the Council of the European Union, based on the comments set forth in the letter of May 27, 2009, addressed to the SECI Centre by the Czech Presidency of the Council of the European Union.

The Convention of the Southeast European Law Enforcement Centre (SELEC) was approved by the JCC on the occasion of 31st Extraordinary Meeting held on September 10, 2009, in Thessaloniki, Greece. JCC empowered the same SELEC Expert Working Group to continue the negotiations in order to finalize the Protocol on Privileges and Immunities.

During the Ceremony which was organized in Bucharest, Romania, together with celebrating 10 years of the SECI Centre, on December 9, 2009, the Convention of the Southeast European Law Enforcement Centre (SELEC) was signed by the representatives of the 13 member states: Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Hellenic Republic, Hungary, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Moldova, Montenegro, Romania, Serbia, Slovenia and Turkey.

The negotiations on the text of the Protocol on Privileges and Immunities were finalized at the beginning of 2010. The final text was endorsed by the JCC and the member countries' high officials signed the document in November 2010.

The SELEC will continue the success of the SECI Centre, as an evolved organization, adapted to the new challenges of the region with the following essential tasks:

1. To support investigations and crime prevention activity in member states;
2. To facilitate the exchange of information and criminal intelligence and requests for operational assistance;
3. To notify and inform the National Focal Points of member states of connections between suspects, criminals or crimes related to the SELEC mandate;
4. To collect, collate, analyze, process and disseminate information and criminal intelligence;
5. To provide strategic analyses and to produce threat assessments related to the SELEC objective;

6. To establish, operate and maintain a computerized information system;
7. To act as a depository of good practice in law enforcement methods and techniques and to promote the same through multi-national training and conferences for the benefit of member states;
8. To undertake other tasks consistent with the objectives of this Convention, following a decision by the Council.

The SELEC is created having as foundation the SECI Centre.

4. The necessity of transition from the SECI Centre to the SELEC

The SECI Centre becomes the SELEC - Southeast European Law Enforcement Centre - once two thirds of the member states have deposited their instruments of ratification, acceptance and approval.

The objective of the SELEC, within the framework of cooperation among competent authorities, is to provide support to the member states and enhance coordination in preventing and combating crime, including serious and organized crime, where such crime involves or appears to involve an element of trans-border activity.

The SELEC will provide and enhance analysis capacities with a broader data system and an adequate level of protection of personal data in accordance with the EU requirements.

Trafficking in drugs, arms and human beings, the various forms of computer crime, and criminal activities often aimed at financing terrorist groups call for the adoption of a series of coordinated countering measures, within the framework of a joint strategy that must lead to common and standard operational procedures. In this context the SELEC will contribute with the creation of a working method in harmony with the European standards, aimed at working out analyses and strategic assessments in the fight against trans-border organized crime. Therefore, the SELEC should be ready to tackle this new challenge in an area which is so crucial for the set-up of an international balance, sure that only a constant involvement of everybody in the fight against trans-border organized crime as well as the adoption of shared procedures can ensure member countries those security and welfare conditions that are so highly hoped for.

The importance and need of transformation of the SECI Centre into the SELEC are well based on 2009 IPA Police Cooperation Regional Support to strengthen the Southeast European Cooperative Initiative (SECI) Centre/SELEC for combating trans-border crime.

The Regional support overall objective has been to provide regional assistance in order to upgrade the SECI Centre/SELEC capacities for preventing and combating organized crime in the Western Balkans and Turkey by bringing the existing regional mechanisms into compliance with the EU provisions, standards and best practices.

Its specific objectives have been as follows: to improve the strategic, organizational and financial development of the SECI Centre/SELEC; to develop the expertise and capacities of the SECI Centre/SELEC; to receive strategic and operational analytical support and to use effectively products and tools provided by

the EUROPOL for producing a threat assessment (SEE OCTA⁹); to enhance Data Protection Standards and Procedures in compliance with the European standards; to improve operational support capacities of the SECI Centre/SELEC.

The expected results of the Regional support have been these: to develop the strategic, organizational and financial framework of the SELEC, in order to bring existent regional mechanisms into compliance with the EU provisions, standards and best practice; to develop the necessary expertise and capacities of the SECI Centre/SELEC, in line with the EUROPOL's strategic and operational analytical support as well as to use effectively products and tools relevant to the Centre's work, such as drawing up an appropriate refined methodology for the common threat assessment on organized crime for Southeast European region and assisting the production of the common threat assessment (SEE OCTA); to develop the personal data protection regime, in compliance with the European Personal Data Protection framework; to enhance operational capacities for improving international police cooperation of the SECI Centre/SELEC's National Focal Points (NFP) with other international police cooperation agencies, the EUROPOL in particular, and the international law enforcement coordination units (ILECUs) set up in the target countries.

The Project of the Regional support has stipulated the following defined activities:

1. Develop the strategic, organizational and financial framework of the SELEC, in order to bring the existing regional mechanisms into compliance with the EU provisions, standards and best practices:

- 1.1 Define a strategy for developing the SELEC
- 1.2 Develop an Implementation Action Plan
- 1.3 Submit a Midterm Budgetary Framework for adoption;

2. Develop the necessary expertise and capacities of the member states of the SECI Centre/SELEC to receive the EUROPOL's strategic and operational analytical support as well as to use effectively products and tools relevant to the Centre's work to draw up a common threat assessment analyses on organized crime for Southeast European region, and with the direct support and supervision from the EUROPOL:

2.1 Assess strategic and analytical needs of the SELEC and upgrade the strategic analyses framework of the SELEC

2.2 Develop a Manual and Best Practices for strategic analyses;

3. Develop the personal data protection regime, in accordance with the European Personal Data Protection framework:

3.1 Assess current data protection system and design the new SECI Centre/SELEC Data Protection framework

3.2 Draft Manual of procedures and upgraded standards for personal data protection

3.3 Establish the Joint Supervisory Body

3.4 Report on Data Protection of the new Data Protection System of the SECI Centre/SELEC

⁹ Common Threat Assessment on Organized Crime for South East European region

4. Enhance operational capacities for improving international police cooperation of the SECI Centre/SELEC's National Focal Points with other international police cooperation agencies, the EUROPOL in particular, and the international law enforcement coordination units (ILECUs) set up in the target countries:

4.1 Draft Guidelines for National Focal Points (NFP) and related Action Plan

4.2 Establish communication architecture for a secure communication system

4.3 Define standard and technical working arrangements to be applied to the SECI Centre/SELEC communication architecture

4.4 Train the SECI member state personnel in the NFP's, line ministries and operational units with direct connection to the SELEC activity.

Considering the following, Joint Declaration conditions regarding the smooth and successful transition of the SECI Centre to the SELEC are determined as:

- The signatories of the Convention of the Southeast European Law Enforcement Centre, made at Bucharest, Romania, 09th of December 2009, united together, based on the common will and strong solidarity - to fully support a smooth and successful transition from the SECI Centre to the SELEC, contributing to the prevention of and fight against serious and organized crime in the region, in cases where such crime involves or appears to involve trans-border activities, taking into account the transatlantic cooperation, with respect to the European standards and procedures; in respect of the following principles for an efficient and adequate implementation of the SELEC Convention for developing the Southeast European Centre:
- The principle of continuity bases on SECI's experience, ensuring the vital functions and operational exchange of information that will be provided by the existing Management, Staff, and Liaison Officers, since the SELEC Convention has entered into force, by exploiting the existing successful operational cooperation, evolving the existing task forces, and involving other operational bodies as well,
- The principle of further developing of the operational capacities of the Centre, in order to accomplish its regional mission and tasks, in accordance with the EU standards,
- The principle of avoiding overlapping and parallelisms in the prevention and the combat against trans-border crime activities in Southeast Europe,
- The principle of increased involvement of the existing observers and future operational partners in the operational areas,
- The principle of continued responsibility in spending potential financial resources for avoiding duplications;

Recognizing that the purpose of the transition process is to ensure continuity in developing operational capacities of the SECI Centre/SELEC in fighting trans-border crime and carrying out cross-border activities; identifying the major areas of development, as established by the SELEC Convention in improving strategic, operational, organizational and financial capacities of the SECI/SELEC; setting up a SECI/SELEC Database while ensuring SECI/SELEC Data Protection; enhancing SECI/SELEC cooperation and networking capabilities, respecting EU standards; defining SECI/SELEC responsibilities for generating Organized Crime Threat Assessment (OCTA) for the South-eastern European region; sustaining SECI/SELEC

cooperation with other international law enforcement agencies (the EUROPOL in particular) and supporting NFPs activities; have jointly declared the following: the member states of the SECI Centre fully support the transition from the SECI Centre to the SELEC in compliance with the transitional provisions of the SELEC Convention referring to the rights, obligations and properties of the SECI Centre; the member states of the SECI Centre will contribute to the strengthening of an Area of Freedom, Security and Justice in South-eastern Europe and consequently raising awareness of the responsible stakeholders in the Western Balkan Region concerning the strategic importance of an effective cooperation in fighting trans-border crime.

5. Relation between the SELEC and the EUROPOL

Successful crime fighting in Southeast Europe is essential for both the sustainable development of the region and the European Union's internal security.

The region, due to its geographic location between Europe and Asia, offers great opportunities for legitimate business and trade, but at the same time represents a gateway for criminal activity to the European Union.

The European Police Office (EUROPOL) is active in combating threats to the internal security of the European Union. Southeast Europe has been a priority region for the EUROPOL for many years. A dedicated EUROPOL regional unit works to disrupt criminal networks operating in the area. However, the EUROPOL is aware that operational successes can be improved in cooperation with partners in the region, as they have the best operational knowledge plus specific means to gather intelligence and disrupt criminal networks.

The transformation of the SECI Centre into the SELEC creates the opportunity for the EUROPOL to further develop its relationship with the relevant authorities. The SECI/SELEC could become the EUROPOL's trusted ally, working with the EUROPOL in combating serious and organized crime in the region by coordinating operational activities.

The IPA Regional Project will not only strengthen the operational capacities of the SECI/SELEC to tackle criminal networks, but it also promotes the commonly-agreed vision of symbiotic cooperation between the EUROPOL, as the leading EU law enforcement body, and its partners. This vision is based on the principle of complementarity expressed by the Council of the EU and the need to avoid duplication of activities is a key feature of any successful cooperation. Moreover, the project is designed to support the development of expertise of the SECI Centre, to receive strategic and operational analytical support and to effectively use products and tools provided by the EUROPOL.

With the above principles in mind, the EUROPOL wholeheartedly supports the project and would like to capitalize on the possibilities to enhance cooperation, provide its partners in the region with necessary assistance and strengthen the link between the SECI's operational coordination and the EUROPOL's analytical and intelligence potential. The cooperation, well funded, wisely structured and based on a unique partnership and complementarity, can greatly contribute to the development of the region and bring tangible benefits for the EU's internal security as well as beyond the EU's external borders.

6. Conclusion

The European Union has been supporting the SECI Centre with developing project “Police Cooperation Regional support to strengthen the Southeast European Cooperative Initiative (SECI) Centre/SELEC for combating trans-border crime” and has been proving strong commitment to its political inputs to support the regional approach in combating organized crime through the direct financing of the 1.5 million Euro’s in supporting the process of the transformation of the SECI Centre.

The SECI Centre is the main output of the political will of its member states to establish efficient tools for international police and customs cooperation. Different 13 member states of the SECI Centre have the power to change perspectives, to enhance operational results and to improve cooperation facilities offered by the legal base of the future Southeast European Law Enforcement Centre, through the entering into force of the SELEC Convention signed in Bucharest in December 2009. The SECI management faces a very important task: to ensure continuity to the today’s excellent trends of results, to make the new Centre work, to bring different views and inputs together for the achievement of the best solutions possible, which really support the SELEC further development.

The main objective of the project will certainly be achieved due to the fact of direct involvement of Bundeskriminalamt Austria, the Central Directorate for Criminal Police from Italy, the leading advisor of the project team, the EUROPOL, as well as from the financial manager of the project, the Austrian Agency for European Integration and Economic Development. As a host country and leading partner of the project, Romania commits itself to strongly support the further development of efficient tools and instruments for combating organized crime in the Southeast European Region.

The future SELEC will be the best response in the law enforcement cooperation in Southeast Europe.

7. References

1. Đukanović, D., Ivanović, Z., & Uljanov, S. (2009). Forms of International Police Co-operation in the Terms of Transition in the Western Balkans. *Serbian Law in Transition: Changes and Challenges*, 315-336.
2. Ђукановић Д, Уљанов С, Ивановић З. (2010). Мрежа регионалних иницијатива у области безбедности на југоистоку Европе (ЈИЕ): упоредна анализа. *Ревизија за криминологију и кривично право*, 48(3), 331-346.
3. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-20107563&language=EN>, 21/12/2011
4. <http://www.fed.org/circular/3401.htm>, 21/12/2011
5. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st08/st08185.en11.pdf>, 21/12/2011
6. <http://www.seciCentre.org/m105/Home>, 21/12/2011
7. <http://www.seciCentre.org/m106/About+SECI+Centre>, 21/12/2011
8. <http://www.seciCentre.org/m107/Member+States>, 21/12/2011
9. http://www.seciCentre.org/m115/Facts_&_figures, 21/12/2011
10. http://www.seciCentre.org/m122/Observer_Countries, 21/12/2011
11. http://www.seciCentre.org/m125/News_&_Events, 21/12/2011
12. [http://www.seciCentre.org/m485/THE THE SELEC](http://www.seciCentre.org/m485/THE%20SELEC), 21/12/2011

13. http://www.suedosteuropagesellschaft.com/pdf_2011/donau/beitraege/christian_jechoutek_engl.pdf
f, 21/12/12011
14. Опарица М, Ђукановић Д, Уљанов С. (2010). Европски одговори на савремене трендове криминалних активности. Зборник радова са научно-стручног скупа „Сузбијање криминала и европске интеграције“, 22-30.
15. Уљанов С., Ивановић З. (2010). Међународне полицијске организације. Страни правни живот, 2, 65-84.

TRANZICIJA SECI CENTRA U SELEC

Rezime

Prevenција organizovanog kriminala, nedozvoljene trgovine opojnom drogom i borba protiv korupcije prema svom značaju predstavljaju prioritete u aktuelnom strateškom planu Evropske komisije iz novembra 2010. Težište i pažnja ponovo su usmereni na navedene oblasti radi ostvarivanja najboljih rezultata u praktičnoj primeni prava i unapređenju ostvarivanja principa vladavine prava. Koristi od navedenog trebalo bi da budu očigledne kako za građane država u regionu Jugoistočne Evrope, tako i za građana država Evropske unije. Zbog toga, Evropska komisija ističe značaj podrške bezbednosnim inicijativama u navedenom regionu. U svom opredeljenju, Evropska komisija je vođena uverenošću u suštinski značaj pravde, slobode i bezbednosti za evropsku budućnost ovog regiona. IPA višestruko korisni projekat ima za cilj ojačavanje operativnih kapaciteta i transformacije SECI Centra, kao inicijative za saradnju u Jugoistočnoj Evropi, u SELEC, koji predstavlja Centar organa krivičnog gonjenja u Jugoistočnoj Evropi za borbu protiv prekograničnog kriminala. Ovaj projekat Evropske unije neće samo poboljšati stratešku, organizacionu i finansijsku transformaciju SECI Centra u SELEC, već će takođe omogućiti razvoj stručnosti i kapaciteta SELEC-a da prihvati stratešku i operativnoanalitičku podršku EVROPOL-a. Evropska komisija deli viziju Evropske unije o odnosu EVROPOL-a sa SELEC-om, koja se zasniva na principu postojanja vodeće uloge EVROPOL-a kao tela Evropske unije za borbu protiv teških oblika kriminalnih aktivnosti navedenih u uvodnom delu SELEC Konvencije, potrebi za izbegavanjem dupliciranja u postupanju i realizovanju zadataka i poštovanju principa komplementarnosti. Namera autora je usmerena ka fenomenu tranzicije SECI Centra u SELEC, kao izrazu zajedničkog evropskog cilja efikasnije borbe protiv prekograničnog kriminala.

ARMS TRADE – BETWEEN THE GLOBALISATION, SECURITY STRATEGIES, CONFLICTS AND PROFIT

Drage Petreski

Military Academy “General Mihailo Apostolski”

*Rade Rajkovchevski

Faculty of Security, Skopje

Abstract: That capital moves the world is confirmed in the security sphere. Although it is governed by various agreements, legal trade of conventional arms within the international community hides mysteries based on the profit and achieving the national interests of great powers and multinational companies who are directly involved in this activity. Thus, profit in a globalized world has become a top priority in making decisions related to military industry, sales and export of weapons. In combination with the interests of political elites and state interests, the profit violates the political resources of international institutions to maintain stability, peace, the principles of respect for human rights and democracy.

Countries in the crisis-struck regions, as end users of the services of developed countries - the leaders in the manufacture of weapons, are the most frequent target group that offers opportunities for political and economic prestige in the security space. Sometimes the authorities of certain countries, even in the absence of direct armed conflict, use the arms trade's race as a way of increasing military power, to make influence by weakening the living standards of its citizens and they are making the regions where they belong to less popular for investment and economic development.

The paper gives an explanation of the relationship between profits, arms trade, globalisation and conflict. The paper relies on official sources of arms trade in the world and it deals with the period of the last two decades. Analysing the security aspects of globalisation and arms trade, the paper uses the international relations and security theories.

Keywords: profit, globalisation, security, industry, arms, conflict, and crisis.

* E-mail: raderaj@yahoo.com

1. Introduction

Globalisation, as a new term, is used frequently in daily communication, especially in the last two decades when the efforts of countries to integrate into international security, political and economic systems intensified. Beerkens explains that the world-wide interconnectedness between nation-states becomes supplemented by globalisation as a process in which basic social arrangements (such as power, culture, markets, politics, rights, values, norms, ideology, identity, citizenship, solidarity) become disembedded from their spatial context (mainly the nation-state) due to the acceleration, massification, flexibilisation, diffusion and expansion of transnational flows of people, products, finance, images and information (Beerens, 2004). By the term of globalisation, the international community explains the impact on countries caused by the rapid and dynamic development of world economy, political and economic interdependence, trends in the development of democratic processes, the acceptance of democratic values and benefits, replacing national sovereignty with supranational and more.

Also, the term globalisation brought a misunderstanding between the ordinary world and a part of the experts who tried to clarify and to predict the consequences of globalisation. The benefits of globalisation are used mainly by the developed countries. Due to their power and dominance they are often leaders within the international organizations. It allows them to adjust international legislation and strategies according to their needs and interests. Globalisation allowed to the leaders of the Western countries to construct a unipolar world with irrevocable rights and powers of a driving force (in the present circumstances it is the USA.), which alone or together with the “great power’s” elite composed of the developed countries, dictates the movement of transnational capital. The BRICS Initiative (Brazil, Russia, India, China and South Africa) composed of the developing countries that have impressive progress in all areas, does not have enough power to dictate the globalisation processes yet.

Generally, in the international relations, the dominance of the developed countries enables the implementation of the doctrine of universal imperialism and thus contributes to limiting of economic-political movement and freedom to other countries and their attempts to manage independently their own potential and resources. One of the mechanisms for making a balance of power, to calm the national threats and to be competitive on the international security scene is the increase of national armed forces’ capacities in terms of the arms race. It made the arms trade (not only conventional but also the nuclear, chemical and biological) one of the most profitable trade branches in the developed countries. Additionally, trade is characterized by the possibility of political interference by countries-manufacturers on the parties involved in conflicts or it allows them a possibility to manage indirectly with the dynamics of conflicts.

2. Impact of globalisation on the effects of conflicts and arms trade

Globalisation has rearranged the architecture of the world order. Economic, social and power relations have been recast to resemble not a pyramid but a three tier structure of concentric circles. All three circles cut across national and regional

boundaries. In the core circle we find the elites of all continents and nations, albeit in different proportions in relation to their respective geographic hinterlands. We may count in this core some 20 per cent of the world population who are 'bankable'. They are encircled by a fluid, larger social layer of between 20 and 30 per cent of the world population (workers and their families) who labour in insecure forms of employment, thrown into cut-throat competition in the global market... The third and largest concentric circle comprises of those who are already effectively excluded from the global system performing neither a productive function, nor presenting a potential consumer market in the present stage of high-tech information-driven capitalism (Hoogvelt, 1997). Globalisation cannot be reduced to the impact of round-the-clock round-the-globe, of leading edge information technologies, of integrated world markets. But globalisation can be given a much wider meaning - one that emphasizes the impact of global environment changes, the threat of social and political conflicts that cannot be walled off by tough immigration or asylum policies or policed by superpowers, and the growth of hybrid world cultures created by the mingling of global-brand culture and indigenous tradition (Scott, 1998). Globalisation in the modern world produced the processes driven by the technological changes, the introduction of new information technologies, the interdependence created by intense inter-state communications, investments of transnational companies associated with enlarged and intensive growth in international economic activities and other effects.

Globalisation should be taken as a process, while globalism addresses to the condition. Globalisation is associatee with the process of the large movement of people, goods, information and ideas through real and virtual borders, i.e. processes that take place simultaneously and spread to various destinations in the world without any obstructions from the meaning and role of national boundaries. Overcoming the traditional importance of state borders should be understood conditionally, because it does not involve deleting of the existing borders of countries and their cultures, but it means over-bridging the borders for enabling a higher degree of social development of states and to improve the chances of expressing of the individuals in the newly created environmental conditions and communities.

The implications of global trends present in the environment have brought new challenges in security and international relations and they have increased the number of international risks. In an era of increased global inequality and integration, globalisation refers to the nature, transformation and consequences of homeland security also as on international relations of each country concerned with effects of globalisation. Overall security challenges are in line with contemporary global developments and are due to:

- Increased differences in the degree of economic and social development of certain regions and societies, as well as differences between rich and poor parts of the world;
- International terrorism in all its forms of action;
- Constant threat to the environment as a consequence of technological and industrial development for achievement of individual and corporate profits, and savings in production;

- Uncontrolled production and sale of weapons, including the weapons of mass destruction (nuclear, chemical and biological);
- Intensive forced migration and asylum under the pressure of political and military conflicts, racial and ethnic discrimination, intolerance or political pressures on the autocratic and undemocratic regimes, and
- Various forms of organized crime that encourage lasting social and political instability of countries. This state is followed by general poverty and the spread of diseases that threaten the entire population.

The link between arms trade and globalisation could be explained with several international theories. Mary Kaldor's new war theory, as appropriate international relations' theory which explains the connection between arms trade and globalisation, argues that contemporary types of warfare are distinct from the classic modern forms of warfare based on nation-states. New wars are part of a globalised war economy underpinned by transnational ethnicities, globalised arms markets and internationalised Western-global interventions. The new type of warfare is a predatory social condition which damages the economies of neighbouring regions as well as the zone of conflict itself, spreading refugees, identity-based politics and illegal trade. It is also characterised by new forms of violence (the systematic murder of 'others', forced population expulsion and rendering areas uninhabitable) carried out by new militaries (the decaying remnants of state armies, paramilitary groups, self-defence units, mercenaries and international troops) funded by remittances, diaspora fundraising, external government assistance and the diversion of international humanitarian aid (Kaldor, 1999). Offensive realism is a cover term for several theories of international politics and foreign policy that give analytical primacy to the hostile and unforgiving nature of the international system as the cause of conflict. Like defensive realism, some variants of offensive realism build upon and depart from Waltz's neorealism. Offensive realism holds that anarchy (the absence of a worldwide government or universal sovereign) provides strong incentives for expansion. All states strive to maximize their relative power because only the strongest states can guarantee their survival. They pursue expansionist policies when and where the benefits of doing so outweigh the costs. States face the ever-present threat that other states will use force to harm or conquer them. This compels them to improve their relative power positions through arms build-ups, unilateral diplomacy, mercantile (or even autarkic) foreign economic policies, and opportunistic expansion. Ultimately every state in the international system strives to become a regional hegemon - a state that enjoys a preponderance of military, economic, and potential power in its part of the globe. Offensive realists however, disagree over the historical prevalence of hegemonic regional systems and the likely responses of weaker states to would-be regional hegemons (e.g., balancing, buck-passing, or bandwagoning) (Taliaferro, 2000/2001; and Mearsheimer, 2002).

In the field of technology, information, transport, trade, finance and public health, globalisation has reached a level where, together with all its advantages, there were new kinds of security risks, far different from the present ones (so called conventional risks). The arms and their use are one of the risks. In the last two decades they became easily accessible because of the collapse of the mighty armies,

such as the armies of the Soviet Union and Yugoslavia, but also due to rampant production and sale of arms as a result of numerous conflicts in the world. Arms manufacturers have a wide range of clients. It starts from the official state authorities (national armed forces), via groups in the crisis regions, organized crime and terrorist groups, to ordinary people who are concerned about their own lives and lives of their families.

The fertile ground for arms proliferation are the cases when there is a disproportion of the national and collective interests, comes to the emergence of ethnic, racial, cultural, civilizational and other divisions, deepening of differences in social development and the marginalization of the weak and poor countries and groups. Such differences produce the conflicts. Weapons became a basic tool used in armed conflicts motivated by the expansion of militant nationalism, ethnic cleansing, ethnic and religious conflicts, religious fundamentalism, transnational terrorism, drug trafficking, money laundering and more. Also worldwide, activation of new military hot spots, reactivation of the old, the increase of national military capacities, the expansion of global and regional terrorist networks, endangered safety of certain countries and regions, disturbed individual security and trust in state authorities in certain countries, contributed to increase the production and legal and illegal arms trade, ammunition and other military equipment. Increased demands addressed to the military industries of the developed countries are generally focused on abroad, i.e. in the “attractive” crisis regions for selling the modern and sophisticated weapons. This trend has made clear the desire for development and investments in military industry as a primary goal and well-paid business.

Arms trade has a special rise in the escalation of internal conflicts as a major and primary source of violence and instability in the world. Between 1900 and 1987, 170 million human beings were murdered by their own governments (the calculations were made by RJ Rummel, quoted in Tshuy, 1997). These victims of internal conflicts largely outweigh those of wars between sovereign nation-states over the same period. Ernest Regehr wrote that almost two-thirds of political conflicts worldwide were ethnic conflicts. Almost two-thirds of the current armed conflicts can be defined as identity conflicts, and some estimates count as many of 70 current political conflicts worldwide that involve groups formally organized to promote collective identity issues (Ernest Regehr, quoted in Lederach, 1995). According to other statistics, in the period from the end of the Cold War (in 1989) to the early 21st century there were 116 military conflicts at 78 locations worldwide. Seven of them were wars between different countries and 20 internal wars were followed by military intervention from the outside. In the burgeoning civil war-related activities of the United Nations, the absolute number has declined sharply. Since 1992, the number of civil war decreased steadily to less than 30 by 2003, approximately 40 per cent showed a decrease (Eriksson & Wallenstein, 2004). Ethnic conflicts and militarization of certain regions has increased the risk of terrorism, the possibility of causing riots and contributed to the growth of discontent among the local population. The displayed number of conflicts and casualties, as a result of the many vulnerable happenings in the world, shows the vast amount of weaponry that was used by the warring parties. The increase of violence in certain regions associated with arms trade and the geopolitical interests of major powers represents a significant accelerator of the problems.

In totalitarian regimes authorities supply the armed forces with weapons in order to discipline the citizens and to maintain the power. The national authorities' "right of self-defence" use this mechanism and national capacities to fight against terrorism and constitutional values. On the other hand, rebel groups due to the repression of the authorities, discontent and disruption of their lives and material goods, need to purchase arms, ammunition and other products of military industry. Moreover, they tend to find the source to obtain weapons or weapons are offered through a third party. Thus, revolutions and rebellions as a sociological phenomenon activate the military industry. The decisions to seek the source of supply of weapons are often correlated with illegal trade status because of the rebel groups are often illegitimate in international relations, and the states in which the conflicts take place are always under some degree of international supervision. In such situations, when it circumvented the regular procedures for procurement of weapons, the arms production and trade are always difficult to control. Loss of control is a real threat to national and international security. One of the last cases happened recently during the Libyan civil war when France made serious breach of the UN Security Council Resolution 1970. French media reported that weapons were dropped to Berber tribal fighters in the mountains southwest of the Libyan capital Tripoli without informing the other coalition countries taking part in a military operation against Libyan leader Muammar Gaddafi. Reports said the load included anti-tank rockets and even light armored vehicles (RIA Novosti, 2011). The insufficient control allows smooth transfer of weapons to crisis regions in the world in spite of the weapons from the former socialist and communist countries in Europe that had to be disarmed within their Euro-Atlantic aspirations. More prominent are the weapons produced in some Western European countries and the USA, as countries with developed democracy and a strong legal system.

In cases of trafficking and smuggling of weapons, as a form of transnational crime, the target groups (beneficiaries) of crime organizations that sell arms represent the ordinary citizens who personally believe that the society is unsafe, and the state does not work enough to protect them. Depending on national legislation, the situations dominate in which citizens decide more easily to buy illegal weapons than to remain stuck in the administrative barriers if the weapons are purchased legally. Thus, through the purchase of illegal arms, the citizens stimulate the smuggling and trafficking in arms and ammunition which are usually controlled by the structures of organized crime.

The speed of globalisation that affects the production of weapons and its selling, seriously ignore the humanitarian efforts of various international organizations in the world which alert to the impact of the global spread of weapons. It is contradictory that efforts for peace in the world mostly come from the same countries that are dominant arms manufacturers and exporters. Increasingly, however, the major powers must worry about bad "externalities" that result from the combination of the scientific revolution and political disorder, economic collapse, and anger in the third world. These externalities include risks of catastrophic terrorism using WMD, refugee flows, health threats, enhanced drug smuggling networks, and disruption of oil supplies. Major powers can also suffer from destabilizing consequences of protracted

civil wars for the entire regions, as neighbouring states are weakened or regional incentives for weapons acquisition and proliferation increase. Finally, the major powers have faced significant and justified pressures for intervention on humanitarian grounds as well (Fearon & Laitin, 2004). Great Powers are often involved in resolving conflicts and situations when there is political unrest and economic collapse. Furthermore, these situations include cases where there are risks of catastrophic consequences caused by acts of terrorism, rampant use of conventional weapons that cause enormous number of victims, use of weapons of mass destruction, flow of refugees, threats to health, the enlargement of drugs' smuggling networks and supplies and disruptions in oil supply. While in public relationships the need for humanitarian and peacekeeping missions is emphasized in order to calm down the tensions, often at the same time, the third parties arrange the arms sale to all involved parties in the conflict. Differences between declarations and actual conditions of the countries that are the largest manufacturers of weapons will always exist because of the large revenues of the companies that are producing weapons and implementation of the interests of their governments.

In the Balkans, the involvement of Great Powers contributed to the faster and easier resolution of conflicts by applying the mechanisms of preventive diplomacy and with the use of threats directed to the heads of the parties involved. There are other ways to resolve conflicts in which Great Powers are initiators for the deployment of international forces in order to ensure regional stability. As compensation for the efforts of Great Powers to restore peace, those who will build the post-conflict society have an interest in selling weapons to the official authorities. Depending on the economic resources of the region, they have the opportunity to establish economic ties with conflicted parties in order to obtain their own profit or profits of transnational companies that are represented by them.

3. Conditions in the world in terms of arms trade

Huge budgets of the Great Powers allow them to invest billions of dollars in technology and resources for military purposes and to be able to help corporations in their dealings and contracts within the scope of defence and research. Corporations have tax facilitation, they credit directly or they indirectly lend money to buyers of their weapons, as kind of subvention of weapons sales. Therefore, there is not almost a situation where one of the Great Powers does not appear in dual roles, as a supervisor of world peace and an arms dealer. Redefining of the geographical areas of interest in international relations and re-establishing of the relations with former colonies through economic and security dependence can be interpreted as the emergence of neo-colonialism.

Regardless of the reasons for the arms production, the manufacture of weapons became a worldwide phenomenon. Global military expenditure stands at over \$1.5 trillion in annual expenditure at current prices for 2009, and has been rising in recent years.

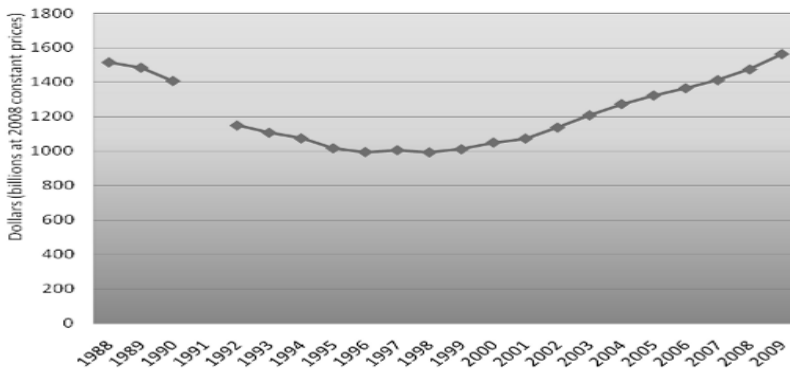


Table 1 – World military expenditure 1988-2010 (Shah, 2010)

Summarizing some key details on world trends in military expenditure, the information are the following (Perlo-Freeman, Olawale, & Solmirano, 2010):

- Estimated total world military expenditure in 2009 was \$1531 billion (at current prices).
- Spending increased by 5.9 per cent in real terms over 2008 and by 49 per cent compared to 2000.
- The USA’s real-terms increase of \$47 billion accounts for 54 per cent of the world increase.
- Spending increased in all regions and sub-regions except the Middle East.
- The region with fastest real-terms increase in 2009 was Asia and Oceania, at 8.9 per cent.
- The sub-region with fastest real-terms increase in 2009 was South Asia, at 10.9 per cent.
- The global financial crisis and economic recession have had little impact on world military expenditure.



Table 2 –Military spending is concentrated in North America, Europe, and Asia (Shah, 2010)

The quantity and types of weapons held by states directly affect on increasing of their military power. In some regions it is a source of tension with neighbouring states and beyond. Usually the analysis of arms trade has basically the data from the

period of the Cold War. Those figures are compared to the crucial events that are considered to have played an important role in the arms production and trafficking, such as the Fall of the Iron Curtain, the collapse of the USSR and Yugoslavia, the Gulf Wars of 1991 and 2003, terrorist acts in Europe since '90-ies and in the USA in 2001, the war in Afghanistan and others.

During the Cold War, the USA sent arms to many countries and groups to oppose the expansion of communism and the interests of the Soviet Union. However, after the turbulent security changes, it contributed with the same weapons to be used against the forces of countries that have delivered, as it happened in cases with Iraq, Afganistan, and others - i.e. countries that were/are subject of the USA or wider international intervention. Within Operation "Cyclone", as one of the longest and most expensive covert CIA operations ever undertaken, Brzezinski not long ago revealed that on July 3, 1979, unknown to the American public and the Congress, President Jimmy Carter secretly authorised \$500million to create an international terrorist movement that would spread Islamic fundamentalism in Central Asia and "destabilise" the Soviet Union... (Friends of Liberty, 2002). With Saudi Arabia matching every dollar allocated by the CIA, the ISI soon found itself managing a huge flow of arms, ammunition, equipment and cash through a network of couriers that became known as the 'Afghan Pipeline'. Depending on whether the weapons were shipped by sea or air, the pipeline ran from Karachi or Rawalpindi to Afghanistan. From 1983 to 1987 the annual shipment of weaponry funnelled through it rose from 10,000 to a steady 65,000 tonnes (Hiro, 1995). Overall, the cost of the war for the sponsors of the Mujahedin turned out to be no less than \$5 billion a year (Halliday, 1996). Meanwhile, Edwin Wilson, who had gained his experience in the Middle East and Bangladesh, left the CIA in 1976. Wilson used his contacts to broker arms for various dictators, including Augusto Pinochet. Terpil contacted Wilson and together they set up an advisory board for Gaddafi. They supplied weapons and equipment, most of which they bought at knock-down prices in the oversupplied US market. Their margins were extremely high. In the late 1970s, for example, they sold US military equipment to Libya for \$900,000, which they had purchased for only \$60,000. The equipment was shipped using forged State Department export documents (Graduate Institute of International Studies, 2001). In the 1980s alone, tax court files on Wilson's dealings with Libya show that his business had generated a gross income of \$22.9 million. More than half this figure came from a contract to supply small arms to the Libyan Armed Forces (International Herald Tribune, 1983).

Thus, analysing the history of global security through level (status) of peace and security, arms trade and the recent effects of globalisation, there is the paradoxical conclusion that the sovereignty and security of states were the most stable during the Cold War, especially during the strained 1960's. Between 1990 and 1998, total expenditures for military needs of countries were about 30% lower, and nuclear arsenals were reduced to half of those in 1982. The number of wars in the world had not decreased. Instead of conflicts between states, there are often conflicts within states, while the military budgets of some countries, rather than to decrease, increased. Insignificant increase in 1998 until now could be an anomaly in post-Cold War decline, or it may mean that the reduction in the mid-1990s was a

deviation from the overall trend of the increase observed after 1945. Also, in the last decade of the 20th century, 30% conflicts ended with peace agreements - more than in any other decade since the second half of the century (International academy of Peace, 2000, op.cit.). In the form of indirect confrontation inside the parental blocks, there were the exceptions when the big superpowers confronted the smaller states or indirect confrontation of the Great Powers by smaller countries inside their block, ended in bloody conflicts and continued tensions.

The explanation that the increased number of crisis spots in recent decades has increased the need for arms could be contradictory. There have always existed a number of crisis areas in history, but the need for weapons has remained the same, except during the world wars. Despite the application of the concept of "balance of powers" by the powerful countries in the past, however with the advent of peace in a region, war, conflict and violence dislocate to another.

Sales of weapons are directly linked with economic development. Information for the period 2000 - 2007 on sales of arms is given in the Table below:

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL 2002-2009
United States	15,953	17,463	14,822	14,336	17,307	25,722	38,065	22,610	166,278
Russia	6,918	5,198	9,593	9,203	15,945	11,180	5,528	10,400	73,965
France	741	3,385	3,393	6,622	8,352	2,109	3,173	7,400	35,175
United Kingdom	988	3,626	4,913	3,255	4,556	10,336	205	1,500	29,380
China	494	725	1,170	3,255	1,627	2,531	2,150	1,700	13,652
Germany	1,359	846	4,679	2,245	1,736	2,004	3,173	3,700	19,742
Italy	494	725	468	1,684	1,302	1,371	3,787	2,700	12,531
All Other European	5,559	2,659	6,317	8,530	6,400	5,590	4,197	4,500	43,752
All Others	2,594	2,297	3,861	2,020	3,688	2,426	2,559	3,000	22,445
TOTAL	35,101	36,924	49,216	51,148	60,912	63,271	62,838	57,510	416,919
Dollar inflation index:(2009=1)*	0.8095	0.8273	0.8548	0.891	0.9219	0.9481	0.9769	1	

Source: U.S. Government

* Based on Department of Defence Price Deflator

** In millions of constant 2009 U.S. dollars

Table 3 – Arms Transfer Agreements with the World, by Supplier, 2002-2009
(Grimmett, 2011)

At the top, as it is shown in Table 3, five countries that receive most from the sales of weapons are the five permanent members of the UN Security Council. They are responsible for 80% of the registered (legal) export of conventional weapons. The position of these countries in the international community allows them to stay up in the race for power and prestige in the world. Their status gives them the position and the right to use the veto as an organizational instrument in achieving some of the national interests that often are associated with the sale of weapons and domination in international relations.

The membership in security, political and economic unions allows the member states to reach the increased profits and dispersion of their interests in many regions worldwide. It is often used as a tactic measure to strengthen and cushion the negative effects of globalisation. Also, it allows the countries to act against national and wider security challenges with using the common capacities. It is impressive that the annual arms sales in recent years following the war in Iraq in 2003 rose to

about 55-65 billion dollars. This can be explained by the mass purchase of weapons by the new NATO members, as a need for standardization with the NATO norms. The table shows that five of the top seven countries - the largest arms exporters, are the core of the NATO actually. The category of "other European countries" largely refers to members of the Alliance and they have three time larger production than China. Other arguments that explain the price of demands, i.e. price of produced weapons, is explained by the fact that the price continuously increases with the introduction of sophisticated technology in the production and acquisition of additional military equipment (weapons and equipment to fight in special circumstances, military technological solutions, various accessories, etc.) which gradually became part of the basic versions of conventional weapons. The numerous participation of the countries of the developed world in the NATO and Anti-terrorism coalition (after 2001), increased the demands for weapons, but also the devices for adaptation and modernization of weapons under the field conditions in countries that are subject of intervention.

As for the countries - manufacturers of weapons, it can be concluded that the countries that went through a period of transition and/or participated in the regional conflicts, such as the countries of the former Yugoslavia and the Soviet Union, in certain moments in the last two decades were economically weakened that caused the weakening or disintegration of their capacity to produce weapons. Also, some of their national capacities permanently lost the pace with military technology of the developed countries and disappeared from the list of world arms' manufacturers. Their traditional markets in a certain period extinguished or they were permanently filled by other countries which produce the weapons. Russia as a dominant successor to the Soviet military industry in the last three years slowly returns on traditional markets and expands the new ones. It is due to the huge inflow of funds generated from the export of the Russian oil and gas (which directly impact on strengthening the Russian economy and investing in new military technologies) and the way of conducting the security and foreign policy.

Rank	Recipient	Agreements Value 2006-2009
1.	Saudi Arabia	29,500
2.	India	17,100
3.	U.A.E.	14,200
4.	Venezuela	11,300
5.	Pakistan	8,900
6.	Brazil	8,200
7.	Iraq	7,200
8.	South Korea	6,800
9.	Algeria	6,800
10.	Egypt	6,600

*Source: U.S. Government

**Notes: All data are rounded to the nearest \$100 million. Where rounded data totals are the same, the rank order is maintained.

***In millions of current U.S. dollars

Table 4 – Arms Transfer Agreements with Developing Nations, 2002-2009: Agreements by the Leading Recipients (Grimmett, 2011)

The countries of the third world and crisis regions are a frequent destination for the developed countries to sell weapons. In the lack of domestic and traditional markets for military equipment and because of poor economic development, most of the countries often buy or receive donations of used arms from the developed countries. The weapons came from the countries that recently became part of or are on track to become the members of the NATO. It is their way to become free of excess, arbitrary and outmoded weaponry.

Often the arms sale and their delivery to certain countries by the major producers or directly from their governments violate the human right and freedoms. Thus, there are many cases when the final destinations are the countries and state officials with dubious democracy. But it is irrelevant for manufacturers and distributors of weapons. Good cooperation between arms corporations and governments, especially in the powerful states who possess highly developed military technology, often result in arms sales' agreements. In Africa for example, Hartung and Moix explain that due to the continuing legacies of its Cold War policies toward Africa, the U.S. bears some responsibility for the cycles of violence and economic problems plaguing the continent. Throughout the Cold War (1950-1989), the U.S. delivered over \$1.5 billion worth of weaponry to Africa. Many of the top U.S. arms clients – Liberia, Somalia, the Sudan, and Zaire (now the Democratic Republic of Congo or DRC) – have turned out to be the top basket cases of the 1990s in terms of violence, instability, and economic collapse (Hartung & Moix, 2000). Even it could be taken as a good explanation; the main purpose of those agreements is an achievement of certain strategic goals that are part of the geopolitical and geostrategic combinations.

A decree signed by Russian President banned the supply of battle tanks, armoured vehicles, large-calibre artillery systems, warplanes, military helicopters, ships, and missiles – including S-300 air defence systems – to Iran as part of measures to bring Russia into compliance with tough sanctions agreed by the UN Security Council in June. Iran has purchased more than \$5 billion in Russian weaponry over the past decade, including Tor-M1 short-range anti-aircraft missiles, warplanes, submarines, and armoured vehicles (Weir, 2010). Even Russia decided to respect the UN Resolution and Iran filed suit against the Russian Federation before the International Court of Arbitration in Paris at the end of August 2011 (hoping to either force Moscow to sell the Russian military hardware to Tehran after all or pay reparations), it will find some appropriate way how to execute the arms orders. Continuity in the delivery of Russian arms and huge profits are stronger than the UN resolutions. As soon as the tensions between the U.S. and Iran reduce related to the nuclear program, Russia will use the opportunity to deliver the arms.

In quoting a major international body, six basis points harshly criticizing the practices and impacts of the arms industry are listed below (Smith, 1994):

1. That the armament firms have been active in fomenting war scares and in persuading their countries to adopt warlike policies and to increase their armaments.
2. That armament firms have attempted to bribe government officials, both at home and abroad.

3. That armament firms have disseminated false reports concerning the military and naval programs of various countries, in order to stimulate armament expenditure.
4. That armament firms have sought to influence public opinion through the control of newspapers in their own and foreign countries.
5. That armament firms have organized international armament rings through which the armament race has been accentuated by playing off one country against another.
6. That armament firms have organized international armament trusts which have increased the price of armaments sold to governments.

According to research results for the procurement of weapons, we can conclude the following:

- a) The developing countries remain focused on buying weapons from the industrialized countries, i.e. the Great Powers. But they make remarkable efforts and activities for the development of domestic production, mostly by paying the licensing of military-technological solutions from the developed countries. In a smaller part it is the result of their own development and technology partnership for joint production of arms by bringing together the human and technological capacities. Depending on the economic development of certain countries and needs to deal with threats to national security, it could occur in the future that certain countries will develop largely their own technology for producing the weapons;
- b) The biggest buyers are the countries of Asia, the Near East and Central America as a result of regional impacts of political ideologies and the continuing tensions in the environment. Some of these countries want to flatter the U.S.A., but some of them are enough powerful economically (especially the countries of the Middle East, so by purchasing weapons from the U.S.A. they just reinforce their partnership);

The production of weapons does not change the role as one of the most important branch for the development of the economies of countries in the developed world. This industry continues to be the basis for joint profit between companies and state authorities, also as an instrument for implantation of national security strategies. Justification for the production of weapons and the creation of markets for its spending are not the new concepts. Companies which produce weapons in the developed countries, as contributors to the national exports, are lobbying for more aid from state officials in the acquisition of new customers. The need for assistance from the state, they explain it with the opportunity to disappear from the international market. For the state it means the loss of geopolitical zones of interest and closure of a large number of jobs. The inclusion of the state in protecting this commercial category is explained by the fact that a part of the assigned (specialized) industry or military industry, is under a protective cap of the state. The subjects of the military, i.e. specialized industry are often state property or privately owned with substantial participation of the state capital. If the state participates in the private equity firm, it should have representatives in the management board. So besides the representation of state security interests, the

participation allows the state to be a part of economic policies of firms. In some countries, although the firms are fully owned by private companies, because of the big profits, the managers of these firms often act as sponsors of election and other activities of political parties.

Much of world trade does not lend itself to corruption. A more relevant comparison would be with a group of trades that do. Roeber wrote that the US State Department gave him a list of the five most corrupted international trades. These are, apart from arms, infrastructure or civil engineering projects, telecommunications, energy and civil aviation. (*Ipsa facto* illegal trades like sex and drugs do not qualify.) When he looked at it, that group accounted for about 10 per cent of world trade of which arms, defence equipment and services account for about 5 per cent. Simple maths tells us that arms are indeed the most corrupt of all legal trades (Roeber, 2005). For reciprocity, when parties govern the state, the same military companies that sponsored their political campaigns would have priority during the tender's selection processes. These kinds of conditions are obvious indicator that the corruption is largely present in the business of arms; and for some countries for which oil and gas are their main export products, the last increases of their price made the advantages related to their economic power. That economic and resource movements directly affected the supply of weapons, while countries that are importers of oil are in a position to delay their decisions or to be restrictive in procurement of new weapons. In the near future, the same developments could be expected by major importers of gold and water.

Arms trade in some regions of the world is out of control. It is due to the inability to record the import of weapons, import of the used weapons from third countries as a result of the agreements between the state authorities, re-export of arms to countries where there is a ban on imports by the UN Security Council, misrepresentation of the quantities of imported and exported weapons and more. The lack of mechanisms for effective control of arms trade allows the subjects involved in this business to profit permanently. Their profits are often associated with corruption scandals.

4. Dilemmas and recommendations for better control of arms trade

The fight against illegal trafficking in weapons is based on control and monitoring of arms production and their distribution to end users. There are even many convictions and plans to reduce the weapons as a part of international community's policies, the answer of the question "Why international community tolerates increasing arms sales?" is still not clear. The following could be the most appropriate explanations for this phenomenon:

- International attention is focused on control of weapons of mass destruction, while trade in conventional weapons continues to operate within a legal and moral vacuum of national and international institutions;
- More and more countries begin to produce small arms, with their modest production's facilities that are directly depending on their opportunities and customers;

- There is inefficient control of the weapons in most of the states. The lack of control is explained with unsubstantiated answers or lack of an effective legal system, and
- A key weakness is the lack of control of arms merchants, licensed manufacturers and end users of weapons, i.e. their interaction with the high circles of power, a strong lobby within the international organizations or poor control of the competent institutions involved in the chain of trafficking in weapons.

Stakeholders in the chain of arms trade are involved in illegal business of arms trafficking. They are continuously driven by the interests of achieving high profits. It makes them tolerant of disrespect and there is a lack of law enforcement by the international community bodies concerned to arms trade issues. Due to these reasons, the stated sales and number of manufactured arms are difficult to detect. This is illustrated by the facts of the actions carried out by official national authorities that capture many pieces of arms during the actions of fight against crime and special activities for finding illegal weapons. They imply to the presence of the large amounts of weapons, equipment and ammunition among criminal groups and ordinary citizens in current and former crisis regions.

States within the international organizations should actively contribute to strengthening the development of international legal instruments to control the arms trade. Within the cooperation, despite the diplomatic and administrative activities (Control and Licensing), states should develop capabilities to detect the weapons that are present or transit through them. States should mutually help each other and share experiences in the field of disarmament and arms control.

Globalisation has brought a higher level of technological development. However, because of sophisticated equipment and required space for producing the weapons, the situation does not still allow the mass production in makeshift conditions. It makes difficult the path of criminals to obtain it. Change of this trend is a matter of time. Due to the fact that this status will not hold long time, the international community should intensify the efforts to monitor the arms trade and to push the authorities in countries of the major manufacturers to fully report produced weapons. Also, the manufacturers should work on providing the highest level of protection of technologies for production of weapons. The base of operations against illegal arms trafficking involves an increase in detection efficiency, improvement of technical equipment, building experts' networks, information exchange and cooperation with regional and international partners.

5. Conclusion

In the last few decades the effects of globalisation have grown up and they have had significant influence in political, economic, security, cultural, confessional and other conditions in the world. They made the civilization to be more connected, closer and more transparent for the majority of humanity. Globalisation, seen through the prism of the EU and NATO, in some parts of the world contributed to increasing and securing the peace. This tendency of collective processes, and new challenges emerged internationally in several areas such as: information technology,

trade, transportation, social life and more. All this contributed to the emergence of new security challenges on the world scene in accordance with modern trends.

In these conditions, the arms trade has developed a standard procedure for creating profits. The developed and rich countries are always present in the crisis regions and they have great impact (direct and indirect) on the institutions that have huge profits in the arms market. On the other hand, the production and trafficking of arms became an important element for the development of the economies of countries in the developed world. Increased number of demands for weapons is mainly aimed at overseas, i.e. the crisis regions which are attractive for the sale of modern and sophisticated weapons. This trend implies the desire for the development and investments in military industry as a primary goal and sustainable business within arms race.

Strengthening ties between the countries within international organizations should help to better arms control and for consistent application of principles of international law. However, it is difficult to answer the question "How much is it possible to control the production and arms trade in circumstances where there are just few entities that create relations in international politics?" The USA and some of the countries from the EU and BRICS Initiative remain the largest producers and consumers of weapons. The U.S. allies will need a lot of time to seize some parts of the profits. There are lot of chances for the expectations to be realistic that the BRICS initiative would largely disturb the world unipolarism and elitism. Leadership in the arms market will be directed from the arms price, national resources and needs, and new moments in international relations.

For all the UN members the same rules and restrictions apply, but still the Great Powers are trying to be privileged. They are also using their power, influence and position within international organizations in order to achieve goals of arms trade and national interests.

6. References

1. Beerkens, H.J.J.G. (2004). *Global Opportunities and Institutional Embeddedness*. Higher Education Consortia in Europe and Southeast Asia. Enschede, Netherlands: CHEPS/UT.
2. Eriksson, M. & Wallenstein, P. (2004). Armed Conflict, 1989-2003. *Journal of Peace Research*, 41(5), 625-636.
3. Fearon, J.D. & Laitin, D.D. (2004). Neotrusteeship and the problem of weak states. *International security*, 28(4), 5-43.
4. Friends of Liberty. (2002). *The CIA's "Operation Cyclone" - Stirring the Hornet's Nest of Islamic Unrest* (Analysis and Forum, October 27, 2002). Retrieved January 19, 2012, from <http://www.sianews.com/modules.php?name=News&file=article&sid=271&mode=&order=0&thold=0>
5. Graduate Institute of International Studies. (2001). *Small Arms Survey*. Oxford: Oxford University Press.
6. Grimmitt, R.F. (2010). *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2002-2009* (Congressional Research Service, 7-5700, R41403, September 10, 2010). Retrieved June 15, 2011, from <http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/R41403.pdf>
7. Halliday, F. (1996). The Un-Great Game: the Country that Lost the Cold War, Afghanistan. *New Republic*, dated March 25, 1996. Washington DC, USA.

8. Hartung, W.D., & Moix, B. (January 2000). *Deadly Legacy: U.S. Arms to Africa and the Congo War* (Report “Weapons at War” of Research Project). New York, USA: World Policy Institute. Retrieved on January 12, 2012, from <http://www.worldpolicy.org/projects/arms/reports/congo.htm#table2>
9. Hiro, D. (1995, November 21). *Fallout from the Afghan Jihad*. Rome, Italy: Inter Press Services.
10. Hoogvelt, A. (1997). *Globalisation and the Postcolonial World*. Baltimore, USA: The Johns Hopkins University Press.
11. International academy of Peace. (2000). *From Reaction to Prevention: Opportunities for the United Nations System in the New Millennium* (Report of the Conference of international politics, 13-14 April 2000). New York, USA: International academy of Peace.
12. International Herald Tribune. (1983, July 30). New York, USA.
13. Kaldor, M. (1999). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity.
14. Lederach, J.P. (1995). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.
15. Mearsheimer, J.J. (2002). *Tragedy of Great Power Politics*. New York, USA: W.W. Norton.
16. Perlo-Freeman, S., Olawale, I. & Solmirano, C. (2010). Military expenditure (chapter 5). In Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI 2010 Year Book: Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm, Sweden: SIPRI. Retrieved on June 15, 2011, from <http://www.sipri.org/yearbook/2010/files/SIPRIYB201005-AB.pdf>
17. RIA Novosti. (2011, June 30). *French arms sales to Libya in breach of UN resolution - Lavrov*. Retrieved on January 30, 2012, from <http://en.rian.ru/world/20110630/164934759.html>
18. Roeber, J. (2005). *Parallel Markets: Corruption in the International Arms Trade*. Goodwin paper #3. London, UK: Campaign against Arms Trade.
19. Scott, P. (1998). Massification, Internationalization and Globalisation. In P. Scott (Ed.), *The Globalisation of Higher Education* (pp.108-129). Buckingham, UK: SRHE/Open University Press.
20. Shah, A. (2010). *World Military Spending*. Retrieved on June 15, 2011, from <http://www.globalissues.org/article/75/world-military-spending>
21. Smith, J.W. (1994). *The World's Wasted Wealth II*. Cambria, California, USA: Institute for Economic Democracy.
22. Talianferro, J.W. (2000/2001). Security-Seeking Under Anarchy: Defensive Realism Reconsidered. *International Security*, 25 (3), Winter Issue, 152-186.
23. Tshuy, T. (1997). *Ethnic Conflict and Religion: Challenge to the Churches*. Geneva, Switzerland: World Council of Churches.
24. Weir, F. (2010, September 23). *Why Russia is cutting off major arms sales to Iran*. Boston, USA: The Christian Science Monitor. Retrieved on January 14, 2012, from <http://www.csmonitor.com/World/Europe/2010/0923/Why-Russia-is-cutting-off-major-arms-sales-to-Iran>

TRGOVINA ORUŽJEM – IZMEĐU GLOBALIZACIJE, SIGURNOSNIH STRATEGIJA, KONFLIKATA I PROFITA

Rezime

Da kapital okreće svet, potvrđeno je i u bezbednosnoj sferi. I pored toga šta je regulisana raznim sporazumima, legalna trgovina konvencionalnim oružjem u okviru međunarodne zajednice još uvek krije tajne koje u svojoj suštini imaju profit i ostvarivanje nacionalnih interesa velikih sila i multinacionalnih kompanija, koje su direktno uključene u ovu aktivnost. Dakle, profit je postao prioritet u donošenju odluka povezanih sa vojnom industrijom i prodajom oružja. U kombinaciji sa interesom političkih elita i državnih interesa, trgovina oružjem održava kontinuitet prevazilaženja političkih sredstava koji su integralni deo međunarodnih institucija za održavanje stabilnosti, mira, principa poštovanja ljudskih prava i demokratije.

Zemlje u kriznim regionima, kao krajni korisnici usluga razvijenih zemalja-lidera u proizvodnji oružja, predstavljaju najčešću ciljnu grupu koja nudi mogućnosti za politički i ekonomski prestiž u bezbednosnom prostoru. Ponekad vlasti pojedinih zemalja, u trci za naoružanjem kao načinom za povećanjem vlastite vojne moći, čak i u odsustvu direktnih oružanih sukoba, utiču na slabljenje životnog standarda svojih građana. Na taj način, regioni, kojima neke od ovih država pripadaju, postaju manje popularni za investicije i ekonomski razvoj.

U radu je dato objašnjenje o povezanosti profita sa trgovinom oružjem, globalizacijom i sukobima. Rad se oslanja na zvanične izvore o trgovini oružjem u svetu u poslednje dve decenije.

OBAVEŠTAJNE AGENCIJE I OBAVEŠTAJNA SARADNJA U KONCEPTU KONTRATERORIZMA EVROPSKE UNIJE

*Predrag Pavličević

Sažetak: Preko naznaka o načinu na koji se tumače relacije obaveštajnog sektora i kontraterorizma u okviru akademskog diskursa, potom naznaka o specifičnosti obaveštajnog segmenta koncepta kontraterorizma Evropske unije (EU), ovaj članak razmatra objektivna ograničenja i nastojanja da se prevaziđu problemi u efikasnosti obaveštajnih mehanizama i saradnje u okviru EU, te daje osnovne elemente o obaveštajnoj saradnji EU u okviru NATO. Zaključuje se da se gotovo u svim ekspertskim, analitičkim i izveštajnim materijalima, kao i operativnim dokumentima organa Evropske unije, obaveštajnoj komponenti dodeljuje istaknuto mesto u borbi protiv terorizma, pa se raspolaganje relevantnim obaveštajnim saznanjima, adekvatni obaveštajni kapaciteti, protok i razmena obaveštajnih informacija (kroz strukture Unije i saradnju na nacionalnom nivou), odnosno, unapređenje saradnje obaveštajnih agencija u okviru Evropske unije posmatra i definiše kao jedan od osnovnih preduslova efikasnosti kontraterorističke strategije i politike.

Ključne reči: obaveštajne agencije, obaveštajna saradnja, koncept borbe protiv terorizma, kontrateroristička politika, Evropska unija, NATO.

1. Obaveštajna aktivnost i kontraterorizam u okviru akademskog diskursa

Tačni obaveštajni podaci su ključni element efikasne kontraterorističke politike, tako da *obaveštajna aktivnost, kao sredstvo borbe protiv terorizma, ima nekoliko dimenzija*: operacije na terenu, tajne akcije, tehničko prikupljanje (podataka) i analizu. Kushner Kushner W. H. (2003: 99-100) pri tom napominje da „diplomacija i obaveštajna služba mogu biti prilično efikasne kada se koristi u paketu“.

Prema Petrović D. (2009: 101-102), koja analizira relevantnost jednog od *strateških izbora reagovanja na terorizam* koncipiranih od P. C. Sederberg-a –

kategoriju istraživanje i aktivnost obaveštajnih službi „koja vode ka interdikciji“, uspešna kontra-teroristička strategija mora se oslanjati na obaveštajne službe, te:

„Strategija reagovanja koja stremi cilju u obliku interdikcije, prirodno, proizilazi iz gledišta da na terorizam treba reagovati kao na problem kontrolisanja kriminaliteta... povlači sa sobom i kažnjavanje, ali efektivno upravljanje organizovanim kriminalitetom stavlja naglasak na prodiranje u kriminalne mreže, prekidanje kriminalnih aktivnosti i identifikaciju i hapšenje kriminalnih vođa... potrebna dobro organizovana politička globalna zajednica, baš ono što nedostaje kada su u pitanju transnacionalni teroristi ili kriminalci. Implementacija tih strategija na globalnom nivou zahteva ozbiljne, veoma delikatne pregovore među ‘široko autonomnim državama od kojih svaka sledi svoju sopstvenu domaću politiku’. Nasuprot tome, vojna rešenja izgleda da nude veći opseg za unilateralno delovanje“.

U studiji *Terror prevention and development aid: what we know and don't know* Møller B. (2007: 18-22) razmatra *epistemološka pitanja obaveštajne delatnosti*, pri čemu mu je referentna odrednica „opreznost u tajnosti“. Stoga, počinje sa konstatacijom da su informacije dobijene obaveštajnim radom delimično osnovane, tj. da zadovoljavaju bar neke od kriterijuma (istinitog) saznanja, ukazuje da je često potrebno osloniti se na upozorenja agenata (koja su bez dokaza koji potkrepljuju njihove tvrdnje), a na osnovu procene njihovog kredibiliteta¹.

Uz to se, ukazuje Møller, javlja ne samo problem prikupljanja informacija već i njihovog tumačenja, a na koji utiču psihološki (kognitivni) i *organizacioni faktori* koji mogu proizvesti ozbiljne pogrešne percepcije, a što je opet od uticaja na procenu kredibiliteta dobijenih informacija. Mehanizam „grupnog mišljenja“, koji može da operiše i na nivou agenta pojedinca, vrši još jači uticaj na organizacionom nivou odgovarajući u pravljenju informacija na očekivanja grupe – odnosno obaveštajne službe, izraženije u birokratizovanim strukturama kao što je obaveštajna zajednica SAD. Naime, informacije prikupljene od strane agenata na terenu se filtriraju kroz različite nivoe obaveštajnog sistema do nivoa donosioca odluka, pri čemu proces filtriranja podleže navedenim kognitivnim preprekama, gde ponekad neizbežna pristrasnost u tumačenju dostupnih obaveštajnih podataka uzima ekstremni oblik u tumačenju pretnji, što se svodi na konstruisanje, na hipotezom bazirane analizu, traženje bilo koje informacije koja može podržati istinitost unapred date pretpostavke (Møller naime podseća na: *Rumsfeld's "hypothesisbased intelligence"*).

Møller naglašava i da su problemi neminovno pogoršani činjenicom da je obaveštajni segment sastavni deo strateške interakcije, u kojoj *obmane i*

¹ Naime, napominje Møller B., što se tiče obaveštajnih informacija dobijenih od živih izvora (izvorno: HUMINT, human intelligence), pod uticajem su ekonomskih i psiho-socijalnih faktora: prvo-pomenuti momenat se odnosi na potrebu agenta da pruži nešto svom „poslodavcu“ da bi opravdao svoje angažovanje (postojanje) – što može u izveštajima uzrokovati trivijalne i netačne podatke, odnosno opasnost da izveštaji agenta mogu reflektovati zadovoljenje očekivanja onog koji agenta vodi; drugi momenat čini jednostavna činjenica da ne postoji potpuno objektivno prikupljanje informacija, jer su neminovno uključeni elementi interpretacije, odnosno, prikupljanje obaveštajnih podataka podrazumeva odluku o tome „gde da potražim za šta, koga da pitam, a kome da verujem“, kao i opasnost od predrasuda (uključujući tumačenje ponašanja „dežurno sumljivih“).

dezinformacije igraju centralnu ulogu, što se može sigurno reći i za kontraterorizam. Teroristi će, podseća Møller, u svojim pokušajima da izigraju obaveštajne agencije igrati ulogu sličnu onoj koju igra Dekartov *genius malignus* „ostavljajući analitičarima da sumnjaju u sve sem u svoje sumnje i postojanje njihovih sopstvenih sumnjičavih umova“. Naime, podseća isti autor, ako je postojanje tajnog poznato (što je „poznato nepoznato“), veo tajnosti je obično pre ili kasnije probijen. Međutim, zaključujemo iz izlaganja, sa aspekta kontraterorističke strategije (ali i politike) ova igra može imati značajnijih posledica. Tačnije, igra može rezultirati *preplavlivanjem sistema za obradu informacija* lažnim upozorenjima, što stvara situaciju u kojoj je obaveštajna zajednica primorana da se bavi većim brojem najava pretnji bez mogućnosti da izdvoji one koje treba ignorisati i definiše one relevantne. Tačnije, teroristi mogu koriste istu strategiju kao onu vezanu za 9/11, kada su prethodne opomene jednostavno zapostavljene jer nisu bile kredibilne (pri čemu moramo primetiti da je, saznaje se iz više izvora, izostala validna procena dostupnih obaveštajnih informacija, kao i njihova blagovremena razmena unutar obaveštajne zajednice SAD). Naime, najviši stepen pripravnosti (zaštitnih mehanizama i mera predostrožnosti) i podsticanje ljudi da budu oprezni (podsetimo da je uspeh terorista već stvaranje klime nesigurnosti) ne može biti održavan u nedogled, što opet otvara mogućnost za delovanje terorista.

Møller zaključuje da čak i najbolje opremljene obaveštajne agencije propuštaju da predvide velike događaje, ili greše u drugim procenama – stoga naglašava da postoje uočljive *razlike između naučnog i obaveštajnih istraživanja*. Eva Horn u članku o „epistemologiji tajnih informacija“ naglašava da „tajnost i zatvorena priroda obaveštajnih službi isključuje svaku konkurenciju, a time i korekciju postignutih rezultata“, kao i da službe „imaju tendenciju da budu vrlo tvrdoglave u svojim hipotezama i vrlo su nerade za dijalog i razmene“ („niko drugi nije opremljen da deli znanje tako klasifikovano“), dok naučna istraživanja preko svojih publikacija otvaraju mogućnost za protivrečnosti. Horn stoga zaključuje da je pametno uzdržati se od mešanja pomenuta dva pristupa, a da „obaveštajne agencije moraju da obezbede podatke na osnovu kojih političari mogu doneti odluke“, dok naučnici „treba da obezbedi pouzdane uvide, bez obzira na njihove neposredne (političke ili druge) korisnosti“, i gde su naučnici nalazi vrednost za obaveštajne službe kao oblik otvorenih izvora informacija (OSINF), a koji postaje sve značajniji. Uz napomenu (ceni se u ovom članku osnovanu) da će to „obično biti korisnije za dugoročne („strateške“) analize nego za kratkoročne („taktičke“ ili „operativne“) planove, a uloga naučnika će obično biti pitanje preovlađujućih pretpostavki i zahtevanje odgovarajućih pitanja umesto obezbeđivanja odgovora“. Horn napominje da se naučnici, kako bi realizovali takvu ulogu, „moraju pridržavati akademskih standarda korišćenja samo otvorenih izvora“. Čini se da ovakav stav nepotrebno ograničava istraživačku građu (time i eventualno dostupne podatke koje je potrebno imati u vidu radi postavljanja hipoteza), sužava istraživački fokus, i zatvara puteve eventualne produktivne saradnje naučnih i bezbednosnih institucija u okviru zatvorenih istraživanja.

Møller B. dotiče obaveštajni segment u konceptu kontraterorizma i u studiji *Security sector reform and the fight against terrorism* (2007: 25-26) gde, razmatrajući relacije konceptata kontraterorizma i reforme sektora bezbednosti, konstatuje da su najaktivniji odbrambeni zadaci u nadležnosti policije, koja je, kako kaže, primarni provajder unutrašnje nacionalne bezbednosti (da postoje zamagljiva-nja granica između vojske i policije preko dodeljivanja policijskih dužnosti oružanim snagama, ali da postoje velike razlike u načina rada: jer vojska preferira korišćenje maksimalne sile, policija minimalne – mora da deluje u pravnim okvirima i u tesnoj saradnji sa pravosuđem), ali i da je obaveštajni sektor neophodan za aktivnu odbranu od terorističke pretnje, kroz obaveštajne aktivnosti u zemlji i inostranstvu, saradnju i razmenu obaveštajnih informacija, pre svega između različitih obaveštajnih službi unutar zemlje.

Crenshaw M.² stavlja akcenat na potrebu fleksibilnosti u strategijama kontraterorizma i „ohrabruje vlade da ‘razmišljaju van okvira konvencionalnih mera’ kada razmatraju kontraterorističke politike (Crenshaw, 2007: 25)“, a s’ obzirom na to da nema jedinstvenog i konzistentnog modela terorizma i da „sa terorističkim organizacijama sposobnim da se prilagode i kontinuirano razvijaju, različite strukture terorizma zahtevaju različite politike“. Ukazujući na potrebu saradnje lokalne policije i obaveštajnih službi, Crenshaw tvrdi da je razumevanje motivacije i procesa radikalizacije ona mera koja je među osnovnim kontraterorističkim merama demokratske vlade, podvlačeći kao važan element u razvoju strategije da se teroristička pretnja ne može eliminisati u potpunosti. Ona tvrdi da, uprkos obima informacija i obaveštajnih institucija, praznine u znanju pružaju nepotpune sliku, a što onemogućava da se terorističke aktivnosti suzbiju u potpunosti.

Koliko god se možemo složiti sa stanovištem Crenshaw M. moramo primetiti da se gotovo u svim izvorima ističe da je obaveštajna delatnost (prikupljanje podataka o teroristima, njihovom kretanju, planovima delovanja) jedna od ključnih komponenti i preduslov efikasne borbe protiv terorizma, a da je posle 11. septembra 2001. godine međunarodna obaveštajna saradnja³, na bilateralnim ili regionalnim osnovama, uočljivo unapređena, kao i da je, i pored svoje limitiranosti (ponekad nepotpunosti operativnih saznanja), rezultirala spašavanjem ljudskih života i infrastrukture. Zaključujemo takođe da su obaveštajne agencije i saradnja kao element koncepta kontraterorizma ne samo značajne sa bezbednosnog aspekta (i iz perspektive nauka o bezbednosti), već nesporno i sa političkog aspekta.

2. Specifičnosti kontraterorističkog obaveštajnog segmenta EU

Obaveštajne (i bezbednosne) strukture država članica Evropske unije nisu deo kontraterorističkih mehanizama na nivou EU. Međutim, ovaj segment je, imajući u vidu *osnovnu normativnu postavku kontraterorističkog koncepta EU – prvenstvenu nadležnost država-članica za borbu protiv terorizma* – potrebno posebno razmotriti,

² Prema studiji *Theoretical Treatise on Counter - Terrorism Approaches* (2007), p. 7.

³ Detaljnije o obaveštajnoj saradnji kao savremenoj metodi rada obaveštajnih službi u: Bajagić M. (2010), *Metodika obaveštajnog rada*, Beograd, Kriminalističko policijska akademija.

kao i zbog činjenice da on čini specifičan element pravnih i političkih determinanti KT koncepta EU:

– usled obuhvaćenosti, naglaska i značaja koji se daje realizaciji ciljeva saradnje bezbednosnih agencija i razmeni obaveštajnih podataka u akcionim i izveštajnim dokumentima organa EU;

– bezbednosni segment je specifičan element kontraterorističkih institucionalnih mehanizama u okvirima EU imajući u vidu sam karakter više institucija koje se na nivou unije direktno bave kontraterorizmom, kao i karakter njihovih veza sa nacionalnim obaveštajnim službama;

– posebno imajući u vidu odnos država prema obaveštajnoj saradnji. Ovde se *moraju imati u vidu i razlike između bezbednosnih i obaveštajnih službi država članica*⁴;

– imajući u vidu odnos država prema izgradnji institucionalnog osnova za obaveštajnoj saradnji – za šta je karakterističan primer Enfolop⁵;

– potom imajući u vidu opštu usmerenost i značaj koji širi okvir KT strategije i politike EU pridaje ovom segmentu, i načina na koji se on razvija;

– uvažavajući politički naglasak na potrebi razvoja ovog segmenta, odnosno razmeni obaveštajnih podataka, a pri čemu je od značaja primetiti, kako konstatuje Deflem M. (2006: 348-349), da „dok saradnja u borbi protiv terorizma na političkom nivou i dalje ostaje ponekad izraz dobre volje sa malo posledica, policije i bezbednosne agencije ostvaruju saradnju u praktičnim pitanjima“⁶.

⁴ Vidi bliže: Hugo B. (2009: 6).

Vidi šire domaće, referentan izvor: Bajagić M., *Špijunaža u XXI veku: savremeni obaveštajno-bezbednosni sistemi* – 2. dopunjeno izd., Beograd : Marso, 2010 (Bor : Tercija) – 425 str.

⁵ „Enfolop je evropska elektronska obaveštajna mreža, kojom je omogućeno da se u potpunosti prate sve vrste elektronskih komunikacija. Enfolop povezuje policijske organizacije država Evropske unije po ugledu na Echalon. Saradnja evropskih policija je izgrađena u obliku radne grupe-odreda policajaca-stručnjaka, za borbu prevashodno protiv sajber kriminala, okupljenih iz svih država EU. Velika Britanija je dugo gajila rezerve, pa čak i otvoreno suprotstavljanje formiranju ove, slobodno možemo reći nadnacionalne elektronske obaveštajne službe. Britanci su izjavili „da im ne pada na pamet da svoje obaveštajne podatke razmenjuju sa svim zemljama EU“, međutim pod pritiskom Nemačke i Francuske, ipak su pristali na formiranje Enfolop. Prihvatanjem Enfolopa Evropski parlament je ovlastio policiju i obaveštajne službe da primene neophodne korake u cilju prisluškivanja telekomunikacija, kojim su obuhvaćene: satelitske komunikacije, mobilna telefonija, komunikacioni putevi, Internet, novi telekomunikacioni sistem Iridium, ali i standardizovani telekomunikacioni servisi“.

Prema: Nikolić G. 2006: 930–931.

⁶ Deflem M. dalje ukazuje: „Ova postignuća su delom dosegnuta kroz okupljanja evropskih zvaničnika za borbu protiv terorizma na sastancima odvojeno od ministara EU. Nakon bombaškog napada u Madridu marta 2004., na primer, održano je nekoliko sastanaka policijskih i obaveštajnih zvaničnika (‘EU Police chiefs’, 2004). U Dublinu, Evropski načelnici policijskih snaga, predstavljajući svih 25 (tadašnjih i budućih) članica EU, održalo je dvodnevnu konferenciju sa predstavnicima Europola, Interpola, i policijskih zvaničnika Norveške i Islanda. Koincidirajući sa policijskim sastankom održan je dodatni sastanak šefova obaveštajnih službi 5 evropskih država (Španija, Britanija, Francuska, Nemačka i Italija) u Madridu. Slično tome, par dana nakon bombaških napada 7. jula u Londonu, tajni sastanak policije, obaveštajnih zvaničnika, kao i forenzičara održan je u Šotlandu (‘Police call’, 2005). Među prisutnima su bili zvaničnici iz oko 30 zemalja, uključujući Sjedinjene Države, Izrael, Australiju, Japan i EU, kao i predstavnici Interpola i Europola. Dalje otkrivajući nivo efektivne saradnje na policijskom nivou, istražna podrška bila je pružena u slučaju bombaških akata u Londonu od strane španskih i američkih forenzičkih timova (‘Terror in London’, 2005).“.

Takođe napomenimo, u jednom od izveštaja (više agendi) sačinjenom u okviru Evropske unije⁷ možemo se upoznati sa osnovnom *strukturuom bezbednosnih i obaveštajnih sistema država-članica EU*, čiji delokrug rada svakako obuhvata i borbu protiv terorizma, te zaključiti u kojoj meri je *razvijen bezbednosni i obaveštajni aparat pojedinih članica EU*, što je, jasno je, od prvorazrednog značaja za procenu njihovih kapaciteta i sposobnosti za borbu protiv terorizma. Međutim, razvijenost nacionalnog bezbednosnog sistema *nije jedini preduslov efikasnosti*, faktori mogu biti nedostak koordinacije u radu⁸, izostanak koncentracije ovlašćenja službi ili određenih organa kojim bi se na adekvatan način iskoristila obaveštajna saznanja, razlike u pristupu policijskih i obaveštajnih agencija, kao i odnosi između službi.

Hugo B. (2009: 4-5) konstatuje da državni modeli borbe protiv terorizma „u velikoj meri zavisi od toga koliko su njeni građani i parlamentarci spremni da prošire ovlašćenja države da se uhapsu, saslušaju, optuže i zatvore osumnjičeni“. Tako se KT obrazac Francuske, primećuje Hugo, smatra uspešnim: „država ima široke nadležnosti da prati osumnjičene i presreće privatne komunikacije koje se mogu smatrati prekomerno drugačijim“, tužiocima je u okviru tzv. Zakona o zaveri data sloboda krivičnog gonjenja osumnjičenih za samu nameru da počine teroristički akt, Francuske kontraterorističke istrage su centralizovane u jednom, specijalizovanom sudiji za terorizam koji može da usmeri ne samo francusku policiju i žandare, već i naizmenično francusku unutrašnju i spoljnu obaveštajnu službu – Direction de la surveillance du territoire (DST) i Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Hugo ističe da je nasuprot tome, odsustvo takve jasne hijerarhije jedan od glavnih problema koji komplikuje napore u borbu protiv terorizma u SAD i nekoliko evropskih zemalja, gde većina obaveštajnih službi nema ovlašćenja hapšenja ili pritvaranja, već im je zadatak da dođu do što više „obaveštajnih podataka o određenoj pretnji kontinuiranim praćenjem i nadzorom“, dok: „policija – koja ima ovlašćenja za hapšenje i pritvor – obično žele da deluje rano na osnovu bilo kojeg odgovarajućeg obaveštajnog podatka u cilju sprečavanja kriminala. Kao rezultat toga je razumljivo protivljenje od strane obaveštajne službe da deli informacije sa policijom zbog straha od uništavanja vrednih tragova.“. Štaviše, Hugo naznačava da je eksploatacija vrednog obaveštajnog podatka u sprečavanju terorističkog napada vrlo otežana ukoliko „zemlja ima mnoštvo policijskih snaga i obaveštajnih službi“ (Velikoj Britaniji, Španiji), gde su neizgrađeni među-agencijski odnosi otežavali kontraterorističke napore.

⁷ Rheinheimer, Francis, *Counterterrorism in the European Union: a who's who of the agencies involved*, A joint publication of the Center for defense information and the Brussels office of the Word Security Institute.

⁸ U *Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005*, Ordered by the House of Commons to be printed 11th May 2006, Published by TSO (The Stationery Office) čitamo: „Ovaj narativ sumira šta su policija, obaveštajne i bezbednosne agencije do sada otkrile oko bombaša i kako i zašto su oni stigli do toga da urade što su uradili. To je jedan od izveštaja koji se bavi raznim aspektima napada. Drugi izveštaji uključuju Izveštaj parlamentarnog odbora za obaveštajni rad i bezbednost, koji će ostvariti uvid u obaveštajna i bezbednosna pitanja koja se odnose na napad od 7 jula i *London Assembly*, pregled lekcija koje trebaju biti naučene iz napada, koje će se fokusirati na iskustva običnih građana Londona koji su se našli usred zbivanja, sa posebnom pažnjom na pitanja komunikacije. Zajedno, ovi bi trebalo da pruže punu sliku koliko je to moguće na ovom stupnju događaja od 7 jula, o našoj spremnosti na njih i odgovoru na njih, da bi se naučile lekcije za budućnost“.

3. Objektivna ograničenja i nastojanja da se prevaziđu problemi u efikasnosti obaveštajnih mehanizama i saradnje u okviru EU

Analizirajući odgovor Evropske unije na promenjene terorističke pretnje Wilkinson P. (2005: 34-35) konstatuje da je, što se tiče *razmene obaveštajnih podataka, saradnja u ovom polju ograničena* jer države iz više razloga ne žele da dozvole „slobodan pristup i protok“ obaveštajnih podataka razmenjujući samo deo podataka sa drugim članicama, što ima negativne posledice po potencijal EU za uspešnu borbu protiv terorizma. Otuda Wilkinson pozitivno ocenjuje *inicijativu Solane H. iz 2004. godine da se iskoristi platforma Zajedničkog situacionog centra (Joint Situation Centre) za koordiniranje i intenziviranje saradnje na ovom polju, pogotovo u smislu analitičke obrade podataka. Glavni mehanizmi bi uključili i unapređenje (potencijala) postojeće CGT (Protivterorističke grupe)* podizanjem na nivo šefova obaveštajnih službi, i pojačanu saradnju po pitanju terorizma u EUROPOL-u (reaktiviranje jedinice za protivterorističku borbu). Predlažući i druge mere za prevenciju i borbu protiv terorizma, bilateralnu saradnju i proaktivni pristup, naglašavajući da *u kontraterorističkoj strategiji vodeća uloga treba pripasti obaveštajnom sektoru*, Wilkinson (2005: 37) preporučuje veća ulaganja u regrutovanje i obuku obaveštajnih službenika (uključujući kurseve jezika i kulture).

U ESSTRT studiji *New European Approaches to Counter Terrorism* (2006), koja je inače projekat Evropske komisije, u okviru glavnih političkih preporuka državama članicama Evropske unije kao prvu preporuku određuje *razvoj resursa za obaveštajne sposobnosti i razmenu obaveštajnih podataka sa ključnim partnerima*. U studiji se razvija četvorostruki zaštitni, tj. odbrambeni model (*The four fence model: intelligence, border control, general surveillance and target protection*) u kojem su veoma važan problemski okvir obaveštajna saznanja. Ukazuje se⁹ na neophodnost razmene informacija s ciljem maksimiziranog korišćenja obaveštajnih podataka prikupljenih od strane agencijama u zemljama članicama EU. Polazi se od pretpostavke da će i u perspektivi većina agencija zadržati svoje baze podataka, ocenjuje se potrebnim puna interoperabilnost baza podataka na svim nivoima protokola, što eventualno zahteva korišćenje formatizovanih prevoda preko standardizovanih informacija u protokolu razmene. Takođe, kako države i agencije nisu sklone razmeni podataka sa svima, potrebna je kontrola selektivnog pristupa, uz činjenicu da limiti pravnih i građanskih sloboda ograničavaju razmenu informacija između agencija, posebno onih u različitim zemljama.

U studiji se, pored navedenog, ukazuje da je potrebno, na nivou EU i od strane država članica, prihvatiti akcione prioritete (naznačene u studiji) kojim bi se maksimizirale koristi od istraživanja u ovom segmentu KT mera¹⁰. Ukazuje se i na

⁹ *New European Approaches to Counter Terrorism*, pp. 23-24.

¹⁰ Tačnije, u studiji *New European Approaches to Counter Terrorism*, segmentu 1.3 *Further actions to maximise benefits of research*, se ukazuje: „1) Standardizacija da bi se podržala razmena obaveštajnih informacijaje hitno je potrebna, kako sledi: a) Standardi tehničke interoperabilnosti, na svim nivoima protokola, između agencija. b) Selektivna kontrola pristupa podacima prema zemlji ili agenciji koja ih potražuje... 3) Međusobno povezivanje obaveštajnih baza podataka, zajedno sa mogućnosti prevoda tamo gde je potreban, treba da budu povezani

druga pitanja od značaja za donosiocje odluka¹¹, a na više mesta naglašava značaj (saradnje) obaveštajnog segmenta, i (razmene) obaveštajnih saznanja¹².

Dok se u EU studiji iz 2008. godine *Conflict and coherence: The relation between the EU's counterterrorism efforts and other policies*, u segmentu 3.4 Information and investigation, kao problemskom okviru KT politike EU, skreće pažnja na neuspeh CIA i FBI-u da sakupi sve raspoložive informacije kako bi se dobila obuhvatna slika napada koji sprema Al-kaida, a da je potencijalno ovaj problem još veći za EU jer relevantne informacije mogu biti razbacane kod država članica¹³. Naglašavajući da je jedna od ključnih karakteristika savremenog terorizma transnacionalan karakter, te da se svaki element pripreme napada može realizovati u drugoj zemlji, zaključuje se (i u ovom izvoru) da to upućuje nacionalne bezbednosne i/ili obaveštajne službe na razmenu informacija, a da su mnoge države-članice preduzele mere da izbegnu gubljenje informacija usled njihove fragmentarnosti u obaveštajnoj zajednici EU. Mere EU idu za tim da se informacije i obaveštajna saznanja adekvatno dele – što obuhvata Europol, Eurojust, Schengen Information System II i Eurodac, a u cilju obezbeđenja saznanja i dokaza u (prekograničnim) krivičnim istragama. Europol i Eurojust su označene kao najvažnije institucije, i dodeljena im je važna uloga u EU Action Plan on Combating Terrorism (upućuje se na: European Council, 2006c: p. 16, 17, 19 and 20 for Eurojust and p. 3, 7, 11, 15-21, 22 and 27 for Europol).

EU studija *Mapping Counterterrorism: A categorization of policies and the promise of empirically-based systematic comparisons* (2008), konstatujući ključne oblasti kontraterorističke politike, takođe veoma ističe značaj obaveštajnog sektora i razmene obaveštajnih podataka. Naime, u studiji se (segmentu 2.3) konstatuje da „mnogi autori imenuju podoblasti terorističkih finansija, sposobnosti pravnog gonjenja i razmene carinskih i viznih informacija kao aspekte borbe protiv

unutar i između zemalja, uz selektivan pristup u zavisnosti od toga ko traži podatke. Korišćenje pretraživanja podataka, fuzije podataka i veštačke inteligencije od strane obaveštajnih agencija, da bi se pročešljale velike količine podataka vezanih za bezbednost, treba biti maksimizirano. Međutim, treba uspostaviti jake mehanizme zaštite podataka da bi se garantovala dopuštenost obrade podataka, obezbedio kvalitet podataka, i obezbedila prava subjekta zahvaćenog podacima. 4) ... Korišćenje pretraživanja podataka, fuzije podataka i veštačke inteligencije od strane obaveštajnih agencija, da bi se pročešljale velike količine podataka vezanih za bezbednost, treba biti maksimizirano u granicama zakonskih i etičkih ograničenja“.

¹¹ Pitanja su u vezi sa tzv. Modelom četiri ograde, tj. zaštite (p. 32): „2.6.2.1 Opšta obaveštajna saznanja: Kako terorističke organizacije ili ćelije mogu biti efektivno otkrivene, nadgledane ili penetrirane?; Koji obrasci ponašanja mogu da razlikuje teroriste od građana koji poštuju zakone?; Koliko su dobra dostupna oruđa (npr. pretraživanje i fuzija podataka, veštačka inteligencija) za prepoznavanje sumnjivog ponašanja?“.

¹² Tako se u segmentu 2.4 Bezbednosna rešenja (pp. 22-23) konstatuje: „4) Jednom kada su opasne stvari i ljudi u EU, njihove aktivnosti je teško otkriti opštim nadzorom. Pravna ograničenja limitiraju prostor za efikasnu fuziju podataka prikupljenih od strane raznih agencija, posebno ako su agencije u različitim zemljama. Postoji potreba za tehničkom interoperabilnošću koja pokriva sve aspekte od informacionog modela do komunikacionih protokola. 5) tehnologije se koriste za pomoć obaveštajnim agencijama u pretraživanju velikih količina podataka radi identifikacije sumnjivih aktivnosti. Međutim, relativna retka pojava terorističkih napada otežava utvrđivanje obrazaca za terorističke aktivnosti u poređenju sa otkrivanjem kriminalnih radnji.“.

¹³ Ono što ohrabruje je to da autor ovog članka u izvorima nije registrovao stav koji bi bio sličan sledećem (Folk Ričard, 2003:172): „... moguće je u vezu dovesti 'tajming' upozorenja sa optužbama agenata FBI i drugih da su njihova upozorenja iznošena pre 11. septembra ignorisali više ešoloni vlasti i da su u određenim prilikama njihovi napori da istraže date nagoveštaje bili praktično blokirani od strane vašingtonske birokratije“.

terorizma na kojima je EU ostvarila najviše u post-9/11 naporima u borbi protiv terorizma (videti na primer Dittrich, 2005: 13, Wilkinson, 2005: 31, Armitage, 2007: 229, Bures, 2006: 66 and 70, Brouwer, 2002: 414-415)”, a da je istraživački rezultat studije da su gotovo sve zemlje, delimično pod uticajem EU, ozbiljno prihvatile lekciju o razmeni obaveštajnih podataka, te da su „rezultati u obaveštajnoj potkategoriji, u najvećem delu sastavljenoj od mera koje garantuju da svi obaveštajni podaci stignu do mesta gde bi trebalo da budu“ generalno veoma visoki¹⁴.

Evidentan je značaj koji se pridaje *razmeni obaveštajnih podataka* u akcionim i izveštajnim dokumentima organa EU. Tako se, primera radi, jasno uočava da *Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism* (9809/1/05, Council of the European Union, Brussels, from: Presidency/Counter-Terrorism Coordinator to: Council/European Council, 10 June 2005) veoma jak naglasak (ceneći obim ostalih, oko trećine zaključaka) stavlja na (3.3.) Information exchange¹⁵. Ukazuje se i na operativnu saradnju – da je 13. maja 2005. godine, uz pozivanje na Haški program, održan sastanak aktuelnih i predstojećih predsedavajućih više EU tela, i to: Article 36 Committee, Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum, Police Chiefs Task Force, College of Eurojust, Director of Europol i Director of SitCen.

¹⁴ U studiji se takođe konstatuje se: „Gotovo sve zemlje imaju visok skor u ovim potkategorijama. Još jedna intuitivna validacija, takođe – ali možda manje empatično – koja se odnosi na ulogu Evropske unije, može biti provera naučenih lekcija iz 9/11 o potrebi za razmenom obaveštajnih saznanja, kako na domaćem tako i na međunarodnom nivou. Mnogo značaja je dato neuspehu CIA i FBI-a u mesecima pre 9/11 da integrišu informacije koje bi, da su bile zajedno uklopljene, jasno ukazale na ono što je bilo u toku. Još od 9/11, praktičari i naučnici podjednako su upozorili da bez institucije za obaveštajnu saradnju ili sličnih ustanova, nikada nećemo biti u stanju da ‘povežemo krajeve’ o terorističkim napadima u pripremi (vidi na primer Omand, 2005: 115, Posen, 2001: 46-47, Dearstynne, 2005: 174, Schindler, 2005: 696-698 and Sloan, 2002: 338-341). Opšte je prihvaćeno da je 9/11 bio praćen remontom obaveštajnih i bezbednosnih službi bez presedana, i to ne samo u SAD (videti Pillar, 2004: 123-124, Schindler, 2005: 695 and Neve et al., 2006: 84-85)“.

¹⁵ Izdvojićemo:

„Evropski savet je u više navrata naglasio važnost boljeg deljenja informacija između različitih nadležnih službi država članica (obaveštajne službe, službe bezbednosti, policijske snage, carinski i pravosudni organi), i između potonjih i agencija i službi Unije (Europol, Eurojust, European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union i SitCen), bilo da su to strateške ili operativne informacije. Značajan napredak je postignut u poslednjih nekoliko meseci: Strateške informacije: ... Situacioni centar je intenzivirao saradnju sa Grupom za borbu protiv terorizma (CTG) i Europolom. Jačanje svog osoblja putem zapošljavanja stručnjaka službi bezbednosti, i neposredno zaključivanje sporazuma o saradnji sa Europolom, će ubuduće omogućiti Situacionom centru da predstavi nadležnim radnim telima Saveta analize pretnji koje sadrže informacije koje su prikupile obaveštajne, bezbednosne i policijske službe. Analiza fenomena radikalizacije i regrutovanja je prvi primer ovog. ... Operativne informacije: U svom izveštaju Savetu (9156/05), Evropol naglašava sve izraženiju operativnu prirodu svojih analiza o terorizmu, podržanim sa policijskim podacima, koji se koriste u 21-oj trenutnoj istrazi u nekoliko zemalja članica. U izveštaju se takođe navode nedavni događaji koji se odnose na sastav i delatnost Radne grupe za protiv-terorizam (Counter-Terrorist Task Force), koju je Evropski savet odlučio da ponovo aktivira u Deklaraciji o borbi protiv terorizma od 25. marta 2004. godine. Evrodžast u svom izveštaju Savetu (9157/05) primećuje da u isto vreme dok se protok informacija koje su mu poslate povećava i dalje ne uspeva da ispuni trenutne zakonske uslove predviđene Council Decision of 19 December 2002 on the implementation of specific measures for police and judicial cooperation to combat terrorism, u skladu sa članom 4 Common Position 2001/931/CFSP (OJ L 16, 22.1.2003, p. 68), odnosno budući zahtev sadržan u predlogu za Council Decision on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences (15599/04)“.

Razmena informacija je u određenim modalitetima limitirana normativnim okvirima, komplikovanim i neusklađenim birokratskim procedurama¹⁶.

Vrlo bitno je, kako podseća Bures O. (2008: 8-9), da je u oblasti borbe protiv terorizma koordinacija težak zadatak pošto se politički, administrativni i sudski okviri razlikuju od države do države članice, što je dodatna prepreka za efikasnu razmenu informacija i koordinaciju. Prema izveštaju Evropske komisije, slobodan protok informacija ometa nekomparativnost organizacionih i pravnih nivoa (podela između različitih ministarstava i službi, njihova namenjenost za upotrebu u različitim procedurama, a čime se utiče na prirodu i osetljivost informacija koje se obrađuju), kao i nedostatak jasnih politika o kanalima informacija (izboru kanala i načinu rukovanja osetljivim i poverljivim informacija). Takođe, još jedna prepreka sa kojom se Europol suočava u pogledu borbe protiv terorizma je činjenica da se u nekim EU državama-članicama terorizmom bave policijske agencije, dok su u drugim za protiv-terorizam odgovorne obaveštajne agencije. Saradnja obaveštajnih i policijskih agencija može biti teška jer one imaju tendenciju da budu zainteresovane za različite vrste informacija – policijske institucije imaju tendenciju da budu zainteresovani za specifične informacije o osumnjičenima u cilju hapšenja, dok su obaveštajne službe vrlo široko zainteresovane za opšte informacije bez potrebe angažovanja tužilaštva.

Svakako, raspolaganje relevantnim obaveštajnim saznanjima, i formiranje potrebnih potencijala za njihovo obezbeđivanje, je definisano kao jedna od ključnih tačaka u borbi EU protiv terorizma.

Korisno je napomenuti i šta Lindstrom G. i Schmitt B. navode kao zaključke do kojih se došlo na seminaru u organizaciji EU ISS održanog 2004. godine: da su identifikovana dva osnovna izazova saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, od kojih je prvi razmena obaveštajnih podataka – koja, zasnovana na tajnosti, nije pogodna za međunarodnu saradnju, dok je drugi otežavajući momenat heterogeni karakter nacionalnih aktera (pored različitih percepcija pretnji, u borbu protiv terorizma uključene su različita ministarstva i agencije), koji takođe sprečava multilateralnu saradnju. Stoga, da su učesnici seminara identifikovali tri problemske oblasti koje zahtevaju dodatna sredstva ili politička razmatranja, od kojih je prva *prikupljanje obaveštajnih podataka*, a zahvata sledeća pitanja: „kapaciteti za sprečavanje terorizma treba da budu poboljšani, naročito u oblasti ljudskih obaveštajnih potencijala (HUMINT). Trenutno, postoji premalo analitičara sa potrebnim jezičkim i profesionalnim iskustvom. U odnosu na deljenje podataka, preterano restriktivni propisi o zaštiti podataka treba da budu preispitani. Pojedine

¹⁶ Što razmatra i Hugo B. (2009:15): „Istina, zvaničnici EU pomažu konstruisanju pravne i tehničke revolucije u deljenje podataka za sprovođenje zakona. Ali, nove baze podataka i procedure koje su dogovorene uglavnom su razvijene u izolaciji jedne od druge. Ovo ima potencijal da učini život običnih istražitelja težim, a ne lakšim: oni moraju da nauče više odvojenih setova novih operativnih procedura i pravila o zaštiti podataka. Suočeni sa takvom složnošću oni će skoro uvek preferirati sigurnost neformalnih mreža ‘starih momaka’, te često ne uspevaju da dele obaveštajne podatke dobro ili široko. Što je još gore, Komisija je stalno propuštala da isporuči obećanu nadogradnju za Šengenski informacioni sistem (SIS), koji je trebalo da pruži nešto zastareloj bazi veći kapacitet i sposobnost da se koriste biometrijske tehnologije. Gde je to moguće, deljenje policijskih i pravosudnih informacija u EU treba da bude regulisano jednim pravilnikom. Ovo treba da uključi rukovanje kodovima za osetljive obaveštajne podatke, zajednička ograničenja na pretraživanje i deljenje informacija iz baza podataka, i jedan fleksibilan skup pravila za zaštitu podataka“.

baze podataka podesne za borbu protiv terorizma (kao što je EURODAC) trenutno nisu dozvoljene za te namene. Stvaranje drugih baza podataka, kao što su EU baza podataka balistika, može poslužiti da olakša istragu preko granica.“

Evidentno, i u okviru istraživačkih programa, i programa saradnje EU, naglašava se da je *unapređenje obaveštajne saradnje* od kritičnog značaja za borbu protiv terorizma, evidentno između ostalog i na osnovu konstatacija koje iznosi Lindstrom G. (2005), ukazujući na zaključke radnih grupa sa seminara EUISS organizovanog marta 2005. godine¹⁷.

Uvid u akcione planove borbe protiv terorizma i u analize njihove implementacije od strane organa EU jasno govori koji se značaj pridaje obaveštajnoj komponenti kontraterorizma. Može se konstatovati i da se u analitičkim i izveštajnim materijalima i operativnim dokumentima organa EU protok i razmena informacija kroz strukture Unije¹⁸, saradnja na nacionalnom nivou, odnosno unapređenje saradnje obaveštajnih agencija definiše kao jedan od osnovnih preduslova efikasnosti KT strategije i politike.

Tako se u jednom od izveštaja iz 2008. godine¹⁹, u okviru razmatranja segmenta razmene informacija, između ostalog razmatraju i radne strukture u Savetu, te konstatuje:

„CTC pozdravlja činjenicu da je Coreper nedavno bio pozvan da ponovo sazove *ad hoc* grupu o razmeni informacija (9208/08), uglavnom u cilju bavljenja pitanjima koja se tiču praktične primene Okvirne odluke Saveta o pojednostavljivanju razmene informacija i obaveštajnih podataka između organa za sprovođenje zakona država članica (OJ L 386 of 29.12.2006, p. 89: “Swedish Framework Decision”) i Odluka Saveta za ubrzanje prekogranične saradnje, posebno u borbi protiv terorizma i prekograničnog kriminala (11896/07: ‘Prüm Decision’)“.

Što se tiče razmene informacija na nacionalnom nivou konstatuje se da su se zvaničnici država članica koje imaju centralni organ odgovoran za koordinaciju razmene i analize podataka o terorizmu sastali u Madridu 9. aprila 2008. kako bi istražili mogućnosti za razvoj saradnje, i zaključili korisnim nastaviti dalje kontakte eksperata pomenutih organa na redovnijoj i sistematskoj osnovi sa ciljem razmene strateških analiza (problema radikalizacija, uloge interneta) i razmene „najbolje

¹⁷ Zaključci su: „2. Potreba za saradnjom više zemalja, stubova i partnera. Poboljšana obaveštajna saradnja koja bi uključila zemlje članice, stubove, i partnere predstavlja ključni uslov za uspeh u borbi protiv terorizma. ... 5. Pozabaviti se izazovima u vezi sa razmenom obaveštajnih podataka, procenama i najboljom praksom sa partnerima. Nekoliko učesnika je istaklo potrebu za bilateralnim bezbednosnim sporazumima za rešavanje izazova na razmenu informacija između EU i njenih saveznika. Konkretno, postoji potreba za efikasnijim mehanizmom za razmenu poverljivih informacija između EU i SAD, kao i između EU i UN, sa ciljem da se olakša razmena informacija o ranom upozorenju, planiranju i sprovođenju anti-terorističke operacije“.

¹⁸ Recimo, u *Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism 15704/05*, Council of the EU, Brussels, from Counter-Terrorism Coordinator to European Council, 12 December 2005, konstatuje: „10. Pored toga, u skladu sa Vanrednom sednicom Saveta od 13. jula 2005. godine, posle bombaških napada u Londonu 7. jula, Predsedništvo je ubrzalo postupak radnih grupa i komisija da bi omogućilo da sledeća tri nacrtta zakonskih akata budu usvojena što pre je moguće: prvi) nacrt Okvirne odluke o pojednostavljivanju razmene informacija i obaveštajnih podataka između organa za sprovođenje zakona država članica Evropske unije, za koju je Evropski savet pozvao da se usvoji najkasnije do kraja 2005. godine“.

¹⁹ *Implementation of the EU Counter-Terrorism Strategy - Priorities for further action 9417/08*, Council of the European Union, Brussels, 19 May 2008, from: the Counter-Terrorism Coordinator to: COREPER/Council/European Council.

prakse u pogledu integrisanja informacija iz različitih izvora (obaveštajnih službi, policije, carina i pravosudni podaci; otvorenih izvora, itd)“, kao i organizovanja zajedničkih treninga.

4. Naznaka o saradnji sa NATO

Naravno, obaveštajne kapacitete i institucije od značaja za određenje institucionalnih aspekata koncepta borbe protiv terorizma EU potrebno je dopuniti naznakom o obaveštajnoj saradnji u okviru NATO, imajući u vidu broj država-članica koje su u NATO. De Mora-Figueroa (2005) skreće pažnju da je „važna sposobnost u borbi protiv terorizma je efikasna obaveštajna služba“ jer doprinosi zajedničkom razumevanju terorističkih pretnji i pripremi odgovarajućih odgovora na njih, te je jačanje razmene informacija među saveznicima i partnerima visok prioritet Alijanse. Upućujući na Terrorist Threat Intelligence Unit, koja je kreirana radi poboljšanja razmene informacija i analiza o terorizmu, kao jedinicu koja se oslanja na civilne i vojne obaveštajne resurse (NATO-a, kao i partnerskih zemalja) radi snabdevanja procenama Severnoatlantskog saveta i štaba NATO, de Mora-Figueroa ocenjuje da je potrebno uložiti dodatne napore „kako bi se obezbedilo efikasno stvaranje obaveštajnih saznanja kao osnove za političke odluke“, te jasnije definisati „vrste obaveštajnih saznanja koje se mogu korisnije deliti među svim saveznicima“, pri čemu su, ocenjuje ona veoma osetljivi, operativni obaveštajni podaci (koje obaveštajne službe najviše žele da razmenjuju) „možda manje relevantni za potrebe Saveza od procena i ocena više strateške prirode“.

Razmatrajući promovisanje međunarodnog partnerstva, odnosno forme multilateralne saradnje, kao element KT strategije Evropske unije, Bendiek A. (2006:16) ukazuje da je NATO u cilju intenziviranja razmene obaveštajnih saznanja sa EU upostavio Terrorist Threat Intelligence Unit (TTIU), u kojoj su zastupljene Nemačka, SAD, Velika Britanija i Španija, a koja je počela sa radom krajem 2004. godine. Ova služba priprema obaveštajne izveštaje (*Intelligence Security Reports*), promovise obaveštajni sistem upozorenja (*Intelligence Warning System*), razvija i održava direktne kontakte sa bezbednosnih i obaveštajnih službama u NATO državama, kao i državama članicama Partnerstva za mir i mediteranskim zemljama. Inače, Annegret ocenjuje da je saradnja sa EU još uvek u ranoj fazi.

5. Zaključak

Specifičnosti obaveštajnog kontraterorističkog koncepta EU određuje u prvom redu osnovna normativna postavka KT koncepta – prvenstvena nadležnost država-članica za borbu protiv terorizma, ali i više drugim faktorima: obuhvaćenost, naglasak i značaj koji se daje realizaciji ciljeva saradnje bezbednosnih agencija i razmeni obaveštajnih podataka u akcionim i izveštajnim dokumentima organa EU; činjenica da je bezbednosni segment specifičan element KT institucionalnih mehanizama u okvirima EU imajući u vidu sam karakter više institucija koje se na nivou unije direktno bave kontraterorizmom, kao i karakter njihovih veza sa nacionalnim obaveštajnim

službama; odnos država prema obaveštajnoj saradnji, imajući u vidu i razlike između bezbednosnih i obaveštajnih službi država članica, te odnos država prema izgradnji institucionalnog osnova za obaveštajnoj saradnji.

Zaključuje se da se gotovo u svim ekspertskim, analitičkim i izveštajnim materijalima, kao i operativnim dokumentima organa Evropske unije, obaveštajnoj komponenti određuje istaknuto mesto u borbi protiv terorizma, te se raspolaganje relevantnim obaveštajnim saznanjima, adekvatni obaveštajni kapaciteti, protok i razmena obaveštajnih informacija (kroz strukture Unije i saradnju na nacionalnom nivou), odnosno unapređenje saradnje obaveštajnih agencija u okviru Evropske unije posmatra i definiše kao jedan od osnovnih preduslova efikasnosti kontraterorističke strategije i politike.

6. Literatura

1. Bendiek, A. (2006). *EU Strategy on Counter-Terrorism: Steps towards a Coherent Network Policy*, SWP Research Paper, German Institute for International and Security Affairs, November, Berlin, <http://www.policypointers.org/Page/View/4557>.
2. Møller, B. (2007). *Security sector reform and the fight against terrorism*, DIIS report 2007:12, Danish Institute for international studies, Copenhagen, http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202007/RP_2007-12_web.pdf
3. Møller, B. (2007). *Terror prevention and development aid: what we know and don't know*, Danish Institute for international studies, DIIS report 2007:3, Copenhagen, <http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2006/diisreport-2007-3.pdf>.
4. Bures, O. (2008). *Europol's Fledgling Counterterrorism Role*, a paper presented at the WISC 2008 Second Global International Studies conference June 14, www.wiscnetwork.org/.../WISC_2008-31.doc.
5. *Conflict and coherence: The relation between the EU's counterterrorism efforts and other policies*, Transnational terrorism, Security & the Rule of Law, Deliverable 12a, Work package 6, 12 November 2008, <http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/WP6%20Del%2012a.pdf>
6. De Mora-Figueroa, D. (2005). NATO's response to terrorism. NATO Review, autumn, <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/english/art1.html>.
7. Defflem, M. (2006). Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective, *Justice Quarterly*, Volume 23, Number 3, September, pp. 336–359, <http://www.cas.sc.edu/soc/faculty/defflem/zeuroterror.htm>.
8. Folk, R. (2003). *Veliki teroristički rat*. Beograd: Filip Višnjić.
9. Hugo, B. (2009). *Intelligence, emergencies and foreign policy: The EU's role in counter-terrorism*, Centre for european reform, London, July, http://www.cer.org.uk/pdf/essay_912.pdf.
10. *Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism*, 9809/1/05, Council of the European Union, Brussels, from: Presidency/Counter-Terrorism Coordinator to: Council/European Council, 10 June 2005, www.statewatch.org/.../2005/jun/eu-terr-actio.
11. *Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism 15704/05*, Council of the EU, Brussels, from Counter-Terrorism Coordinator to European Council, 12 December 2005, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15704.en05.pdf>.
12. *Implementation of the EU Counter-Terrorism Strategy – Priorities for further action 9417/08*, Council of the European Union, Brussels, 19 May 2008, from: the Counter-Terrorism Coordinator to: COREPER/Council/European Council, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09417.en08.pdf>.
13. Kushner, W. H. (2003). *Encyclopedia of Terrorism*, Sage Publications, International Educational and Professional Publisher – Thousand Oaks, California,

- <http://www.torrentreactor.net/torrents/1951780/Encyclopedia-of-Terrorism-Harvey-W-Kushner-pdf-adeelamalik>
14. Lindstrom, G. (2005). *The ESDP Contribution to the Fight Against Terrorism*, EUISS Seminar In support of the Luxembourg Presidency and the Council of the European Union, 7 March, Palais d'Egmont, Brussels, <http://www.iss.europa.eu/nc/actualites/actualite/browse/33/article/the-esdp-contribution-to-the-fight-against-terrorism/>.
 15. Lindstrom, G., Schmitt, B. (2004). *Facing Terrorism: European Perspectives and Strategies*, 7 May, European Union Institute for Security Studies, Paris, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/rep04-06.pdf>.
 16. *Mapping Counterterrorism: A categorization of policies and the promise of empirically-based systematic comparisons*, Transnational terrorism, Security & the Rule of Law, Deliverable 11, Work package 6, 17. June 2008, <http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/WP6%20Del%2011.pdf>
 17. Mijalković, S. (2003). *Osvrst na oblike i pravce razvoja međunarodne policijske saradnje. Bezbednost*, vol. 45, br. 2, str. 193.
 18. Munday, P. et al. (2004). *New European Approaches to Counter Terrorism*, ESSTRT Deliverable D6-1, Final Report, 21 March 2006, Project funded by the European Commission under the PASR 2004 Programme, http://www.cmi.fi/files/ESSTRT_final_report.pdf.
 19. Nikolić, G. (2006). *Velika Britanija i evropske integracije. Bezbednost*, vol. 48, br. 6.
 20. Petrović, D. (2009). *Samoublački terorizam, Strani pravni život*, 3, str. 67–108, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2009, <http://comparativelaw.info/spz20093.pdf>.
 21. *Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005*, Ordered by the House of Commons to be printed 11th May 2006, Published by TSO (The Stationery Office), www.fas.org/irp/world/uk/7-july-report.pdf.
 22. Rheinheimer, F., *Counterterrorism in the European Union: a who's who of the agencies involved*, A joint publication of the Center for defense information and the Brussels office of the Word Security Institute, <http://www.cdi.org/PDFs/EU%20Counterterrorism%20Francis%20Rheinheimer.pdf>.
 23. *Theoretical Treatise on Counter – Terrorism Approaches*, Transnational terrorism, Security & the Rule of Law, 19 October 2007, Deliverable 10, Work package 6, <http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/WP6%20Del%2010.pdf>
 24. Vukasović, B. (2008). *Protuteroristička suradnja u sklopu EU-a. Hrvatski vojnik*, br. 171, <http://www.hrvatski-vojn timer.hr/>.
 25. Wilkinson, P. (2005). *International terrorism: the changing threat and the EU's response*, Chaillot Papers no. 84, October, Institute for Security Studies, European Union, Paris, <http://aei.pitt.edu/5729/01/chai84.pdf>.

INTELLIGENCE AGENCIES AND THE INTELLIGENCE COOPERATION IN THE EUROPEAN UNION COUNTERTERRORISM CONCEPT

Summary

Through an indication of how you interpret the relationship of the intelligence sector and counterterrorism within the academic discourse, then an indication of the specificity of the intelligence segment counterterrorism concept of the European Union (EU), this article discusses the limitations of objective and efforts to overcome problems in the efficiency of intelligence and cooperation mechanisms within the EU, the basic elements of EU intelligence cooperation within NATO. It is concluded that in almost all expert, analytical and reporting materials, and operational documents of the EU bodies, the intelligence component defines a prominent place in the fight against terrorism and the disposal of relevant intelligence information, adequate intelligence capacity, flow and exchange of intelligence information

(through Community structure and cooperation at the national level), and intelligence agencies to improve cooperation within the European Union considered and defined as one of the basic prerequisites of effective counterterrorism strategy and policy.

MAPIRANJE KRIMINALA U FUNKCIJI PROBLEMSKI ORIJENTISANOG RADA POLICIJE¹

*Nenad Milić

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: Raznovrsnost poslova i zadataka savremene policije i njihova istovremena usmerenost na interese svih građana i čitavog društva, kao i visok stepen neizvesnosti i nepredvidivosti nastajanja i razvoja bezbednosnih pojava i događaja, ukazuju na kompleksnost uslova u kojima policijski sistem funkcioniše. Ako policija hoće efikasno da vrši svoju funkciju u društvu, policijski službenici na svim nivoima policijske organizacije trebalo bi da raspo–lažu blago–vremenim i preciznim saznanjima o tome kada i gde se manifestuju krivična dela i drugi događaji od značaja za policijsko postupanje, kako se oni manifestuju i ko su njihovi akteri (učinilac, žrtva) i sl. Drugim rečima, za rešavanje svakog problema potrebno je raspolagati pouzdanim informacijama o njegovim karakteristikama, posebno o uzrocima njegovog nastajanja i načina ispoljavanja, odnosno, posledicama koje izaziva. Za donosiocce odluke od izuzetnog je značaja da te informacije budu pouzdane, tj. da odražavaju pravo stanje objekta, pojava i procesa na koje se odnose i to u datom vremenu i geoprostoru. Kompleksnost problema može za posledicu imati da je takvih informacija često veliki broj, ali kako se najveći broj njih može vezati za određenu lokaciju u geoprostoru, geotopografska podloga može biti dobra osnova njihove sinteze i prikaza. Objedinjujući operacije sa bazama podataka, poput upita i statističkih analiza, s jedinstvenom slojevitom (lejerskom) organizacijom i vizualizacijom podataka, mapiranje kriminaliteta zasnovano na tehnologiji geografskih informacionih sistema (GIS) može imati značajnu ulogu u problemski orijentisanom radu policije.

Ključne reči: policija, mapiranje kriminaliteta, problemski orijentisani rad, GIS.

¹ Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta koji finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije pod nazivom Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija (br. 179045), koji realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu 2011–2014 (rukovodilac projekta prof. dr Saša Mijalković).

* E-mail: nenad.milic@kpa.edu.rs.

1. Nastanak i razvoj koncepta problemski orijentisanog rada policije

Primarni zadatak policije u klasičnom (profesionalnom) modelu jeste reagovanje na incidente. Pod pojmom *incidenta* misli se, pre svega, na krivična dela i prekršaje koje policija otkriva sopstvenom delatnošću, ili, pak, po prijavi fizičkih i pravnih lica. S tim u vezi, policijski službenici nasumično obilaze svoje pozorničke i patrolne rejone i, u slučaju da saznaju za postojanje incidenta, nastoje da za što kraće vreme stignu na mesto događaja i efikasno deluju, kako bi on što pre bio „rešen“, a oni se ponovo našli na svom rejonu pripravnici za naredni poziv za policijskom intervencijom.

Incidenti su se smatrali „epizodama“ koje je trebalo otkriti i rasvetliti. Onog trenutka kada se jedna „epizoda“ rasvetli, odmah se prelazilo na drugu i tako redom. Međutim, ono što se tom prilikom zaboravljalo jeste činjenica da policijski službenici, suočavajući se s incidentom, deluju na vidljive manifestacije (simptome) nekog dubljeg latentnog problema, ali ne i na sam problem koji je njegov uzročnik. Tako, policijska patrola može prekinuti tuču, ali se neće upustiti u analizu faktora koji su doveli do nje. Isto tako, policija može da sprovedi kriminalističku obradu nekog krivičnog dela, ali se neće baviti faktorima koji su doveli do njegovog izvršenja, osim onih koji su relevantni za njegovo rasvetljavanje i identifikaciju učinioca (Goldstein, 1990: 33). Drugim rečima, policija reaguje na krivična dela i prekršaje, ali policijska aktivnost prestaje onog trenutka kada se utvrdi njihovo postojanje i identifikuju lica koja su u njima učestvovala. Kako se uzroci takvih ponašanja nalaze izvan pažnje policijske organizacije, oni nastavljaju da deluju stvarajući iznova nove incidente (krivična dela i prekršaje). Kada policija i rasvetli konkretno krivično delo, izvršiće se novo i onda će policija i njega pokušavati da rasvetli. To, s jedne strane, izaziva nezadovoljstvo kod građana jer se kriminalitet ne smanjuje, dok se, sa druge strane, kod policije stvara osećaj nemoći jer se čini da šta god ona preduzme, neki pozitivni efekti se ne primećuju u praksi.

Da je ovde reč o neracionalnom pristupu, prvi je javno ukazao Goldstajn (Herman Goldstein). On je tvrdio da je policija neefikasna zato što je pretežno usmerena na sredstva za ostvarivanje cilja, a ne na sam cilj svog delovanja. Previše je opterećena time kako efikasno reagovati na izvršeno krivično delo, odnosno prekršaj, i ne bavi se u dovoljnoj meri uzrocima njihovog nastanka (Goldstein, 1990: 15). Ideja koju je on zastupao bila je jednostavna i logična. Delovanjem na uzroke i uslove koji dovode do krivičnih dela, smanjiće se njihov broj, pa će se samim tim umanjiti i potreba za postupanjem policije na njihovom rasvetljavanju. Razrađujući svoju ideju, Goldstajn dalje primećuje da se često događa da incidenti uključuju ista ponašanja, ista mesta, ili iste osobe i to se često ponavlja. To se u praksi manifestuje tako što policijski službenici, nakon što okončaju postupanje po nekom incidentu, veoma brzo ponovo dolaze na istu adresu, podnoseći prekršajnu ili krivičnu prijavu protiv istog lica za isti prekršaj, odnosno krivično delo². Takvom „tradicionalnom“

² Da je to tako potvrđuje rečenica koju retko koji policajac ne čuje na početku svoje karijere, tokom pripravničkog staža. Naime, upoznavajući se sa teritorijom i aktuelnom problematikom na području svoje policijske ispostave,

ili „klasičnom“ pristupu policijskog rada, Goldstajn suprotstavlja svoj *problemski orijentisan pristup* gde se, umesto delovanja na incident, prioritet daje delovanju na *probleme* (Goldstein, 1990: 32–34). Naime, u pozadini manifestacije incidenata, nalaze se određeni uzroci i uslovi koji vode njihovom nastanku. Incidenti koji su predmet policijskog delovanja (intervencije) samo su simptomi (posledice) problema i nastaviće da se manifestuju sve dok postoje uzroci i uslovi koji ih produkuju. Zbog toga se, u okviru problemski orijentisanog pristupa, policijsko postupanje ne završava „rešavanjem“ incidentnih situacija (npr. podnošenje krivične ili prekršajne prijave protiv izvršioca), već se nastavlja s ciljem identifikovanja skrivenih uzroka i uslova koji su doveli do njihove pojave.

Primena problemski orijentisanog pristupa u praksi zahtevala je postojanje jednog metodološki strukturiranog pristupa koji će olakšati „problemsko razmišljanje“ policijskih službenika. Takav metodološki pristup pronađen je u izveštaju koji su napisali Vilijam Spelman (William Spelman) i Džon Ek (John Eck) u kom su izneli svoja zapažanja o načinu i ostvarenim rezultatima primene problemski orijentisanog pristupa u Njuport Njuzu, SAD (Newport News), a koji je u teoriji i praksi poznat pod akronimom SARA (Eck & Spelman, 1987). SARA predstavlja skraćenicu od engleskih reči: skeniranje problema (*scanning*), analiza problema (*analysis*), odgovor na problem (*response*) i ocena uspeha u rešavanju problema (*assessment*). Taj pristup rešavanju problema postao je danas u tolikoj meri popularan da se često smatra sinonimom za problemski orijentisan rad³.

U okviru faze *skeniranja* vrši se identifikacija problema i to na taj način što se uočavaju i grupišu „slični“, „povezani“ ili „ponavljajući“ incidenti koji konstituišu problem. U ovoj fazi često neće biti moguće doći do svih informacija o tome šta je to što se nalazi u pozadini tih incidenata, odnosno šta konstituiše problem, pa je i krajnji domet ove faze tzv. preliminarno definisanje problema. Potpuno sagledavanje problema biće moguće tek nakon njegove detaljne analize. *Analiza* predstavlja drugi, po mnogima suštinski korak, problemski orijentisanog pristupa gde se nastoji sagledati koji su to faktori koji uzrokuju ili olakšavaju manifestacije problema, detaljno proučavajući njegova obeležja i posledice koje proizvodi. Ako se ima u vidu da je „dobro shvaćen problem, već pola rešen problem“ jasno je zašto analiza mora biti detaljna i svestrana, što podrazumeva prikupljanje podataka iz različitih izvora (kako državnih organa, tako i nedržavnih subjekata). Samo na taj način moguće je pouzdano utvrditi prirodu i obim problema, kao i potencijalne mogućnosti njegovog rešavanja. *Odgovor na problem* podrazumeva preduzimanje konkretnih akcija kojima će se direktno ili indirektno delovati na probleme s ciljem njihovog rešavanja. Kako će se u konkretnom slučaju reagovati na problem zavisi od njegove kompleksnosti, raspoloživih tehničkih i kadrovskih potencijala, finansijskih mogućnosti, normativnog okvira u kojem se deluje i dr. Tako, rešenja problema mogu podrazumevati različite sadržaje, počev od onih jednostavnih (npr.

policajac pripravnik će od svog čiti sledeće: „Dečko, zapamti ovu adresu (objekat). Ovde ćeš često dolaziti na intervenciju“.

³ Postoje i drugi metodološki pristupi rešavanju problema poput KAPRA (CAPRA – clients, acquiring and analyzing information, partnership, response, assessment for continous improvement) ili PROKTOR (PROCTOR – problem, cause, tactic or treatment, output, result).

pružanje saveta), pa sve do onih koji su kompleksni i podrazumevaju angažovanje brojnih državnih i nedržavnih subjekata, izmene zakonskih propisa, značajna finansijska ulaganja i sl. Na kraju, u poslednjoj četvrtoj fazi vrši se evaluacija postignutih rezultata kako bi se ustanovilo da li je problem rešen ili umanjen. U zavisnosti od ostvarenih efekata odgovor na problem se može pokazati kao uspešan, delimično uspešan ili možda neuspešan, u kom slučaju je neophodno vratiti se ponovo u fazu analize i otkriti razloge neefikasnosti preduzetih mera, i u skladu sa dobijenim saznanjima osmisлити nov odgovor na problem.

2. Pojam mapiranja kriminaliteta

Mapiranje kriminaliteta predstavlja deo opšteg koncepta analize kriminaliteta koji za cilj ima da omogući lakše razumevanje karakteristika prostorne distribucije krivičnih dela i drugih događaja od značaja za rad policije (prekršaji, pozivi za policijskom intervencijom i dr.). U okviru analize kriminaliteta, navodi Rejčel Boba, značaj mapiranja kriminaliteta se ogleda u tome što ono:

- olakšava vizuelnu i statističku analizu prostornih (geografskih) aspekata krivičnih dela i drugih događaja;
- omogućava analitičaru da poveže različite izvore podataka na zajedničkom imenitelju – geografskoj podlozi (npr. demografske podatke, podatke o ekonomskoj razvijenosti i sl. sa podacima koji se odnose na različite karakteristike krivičnih dela, prekršaja itd.);
- olakšava prezentaciju rezultata analitičkog rada (Boba, 2005: 38).

Mapiranje kriminaliteta je bitan činilac efikasnosti rada svake policijske organizacije. Predstavlja moćno sredstvo u rukama policijskog analitičara koje može pružiti dragocenu pomoć policijskim službenicima prilikom procene situacije, pripreme i donošenja odluke i praćenja njene realizacije. Na taj način mapiranje kriminaliteta postaje bitan činilac odlučivanja na svima nivoima policijske organizacije – od policajca pozornika, pa do najviših rukovodilaca policijske organizacije. Na kartama se, kako ispravno primećuje M. Borisov, „mogu sagledati rasporedi svojstava materijalnih objekata i manifestacija društvenih pojava, mogu se meriti prikazane veličine i procenjivati njihovi odnosi, ali isto tako se na njima i pomoću njih mogu pratiti promene koje su nastale vremenom, bilo u pogledu izmene tog rasporeda, bilo u pogledu promena kvantitativnih i kvalitativnih svojstava prikazanog sadržaja“ (Borisov, 2006: 12). Omogućujući kvalitetnije praćenje većeg broja elemenata neophodnih za kvalitetno odlučivanje, mapiranje kriminaliteta može doprineti efektivnijem i efikasnijem preventivnom i represivnom radu policijskih službenika, i to pre svega u: identifikaciji i analizi problema, pronalaženju strategije efikasnog odgovora na problem i analizi efekata njenog delovanja.

Iako mapiranje i geoprostorne analize krivičnih dela nisu pojava novijeg datuma, geografski informacioni sistemi (GIS) ove zadatke izvode bolje i brže nego što se to činilo starim manuelnim metodama⁴. GIS se u toliko meri identifikovao sa tehnika-

⁴ Razvojem digitalnih mapa stvorena je mogućnost da se za mapu vežu i objekti sa svojim direktnim atributnim podacima, a te informacije se čuvaju u pripadajućim bazama podataka. Brzina kojom se analiziraju i pretražuju podaci koji su memorisani na elektronski način, neuporedivo je veća od brzine klasičnih metoda analiza i pretraživanja, što naročito dolazi do izražaja pri izradi novih prikaza, u smislu promena stanja na terenu.

ma mapiranja da se danas izrada kartografskih prikaza u policiji ne može zamisliti bez primene ove tehnologije. O tome govori i činjenica da se u definicijama mapiranja kriminaliteta sve češće nalazi GIS tehnologija kao bitna odrednica ovoga pojma⁵.

3. Mapiranje kriminaliteta i identifikacija problema

Da bi određeni problem postao predmet problemski orijentisanog pristupa, neophodno je najpre uočiti njegovo manifestovanje. Drugim rečima, treba uočiti one incidente (krivična dela, prekršaji i druga ponašanja koja su predmet policijskog postupanja) kod kojih postoje određene sličnosti u načinu na koji se manifestuju, odnosno neke druge karakteristike koje će ukazati na iste faktore (uzroke i uslove) koji vode njihovom nastanku. Međutim, postavlja se pitanje kako u mnoštvu događaja koji postaju predmet policijskog postupanja izdvojiti one koji imaju „zajednički imenilac“, koji postaje kriterijum grupisanja⁶. Odgovor na to pitanje bi trebalo tražiti kako unutar policijske organizacije tako i izvan nje.

Policijski službenici (radnici na pozoriškom/patrolnom rejonu, radnici kriminalističke policije) mogu, na osnovu svog višegodišnjeg praktičnog iskustva, prepoznati pravilnosti (obrasce) u vršenju krivičnih dela (na primer, predmeti i tragovi pronađeni na mestu događaja, karakteristike modusa operandi nekada mogu biti dovoljni iskusnom operativcu da uoči „obrazac“ kriminalnog ponašanja). Međutim, u najvećem broju slučajeva neposredno čulno opažanje i iskustvo neće biti dovoljni, već se grupa „sličnih“, „povezanih“, i „ponavljajućih“ incidenata mora otkriti analitičkim radom. U tom smislu disciplina analiza kriminaliteta i rad analitičke službe u policijskoj organizaciji imaju značajnu ulogu. Policijski analitičar bi trebalo proaktivno da deluje s ciljem identifikacije problema u zajednici, pri čemu ne sme da dopusti da, na primer, o problemu sazna iz sredstava javnog informisanja, jer, u tom slučaju, ma koliko bila kvalitetna, analiza problema ili rešenje problema koji uslede nakon toga, ostaće u senci činjenice da je analitičar dopustio da problem ostane nezapažen mnogo nakon svog „praga vidljivosti“.

Osnovna ideja problemski orijentisanog pristupa je jednostavna. Problem bi trebalo treba identifikovati što pre, kako bi se na njega moglo blagovremeno delovati, tako da i prouzrokovana šteta bude što manja (npr. da što manji broj ljudi postane žrtva krivičnog dela). U tom smislu se kaže da je blagovremeno uočen i kvalitetno opisan problem pretpostavka efikasne primene problemski orijentisanog pristupa i uopšte delovanja na probleme u zajednici.

Blagovremena identifikacija problema podrazumeva da policijski službenici (analitičari) svakodnevno „skeniraju“ informacije pristigle sa terena. Tako, ako je „prag vidljivosti“ problema dostignut nakon trećeg incidenta koji se desio tokom noći, problem bi trebalo da je identifikovan već tokom narednog prepodneva. Polazište u analitičkom radu mogu biti prijave građana i pozivi za policijskom intervencijom, a koje su sadržane u evidencijama poput *Dnevnika događaja*, *Pregleda predstavi*, ili,

⁵ Na primer, Rejčel Boba mapiranje kriminaliteta definiše kao „postupak upotrebe GIS-a s ciljem sprovođenja analize prostorne distribucije kriminaliteta i drugih sadržaja od značaja za rad policije“ (Boba, 2005: 37).

⁶ Višestruko manifestovanje sličnih incidenata automatski ne konstituše problem. Takođe, i pojedinačni incident se nekada može smatrati problemom, ako je on po svojoj prirodi takav da predstavlja značajnu pretnju zajednici i ako postoji verovatnoća da će se isti incident ponovo manifestovati (Scott, 2000: 47).

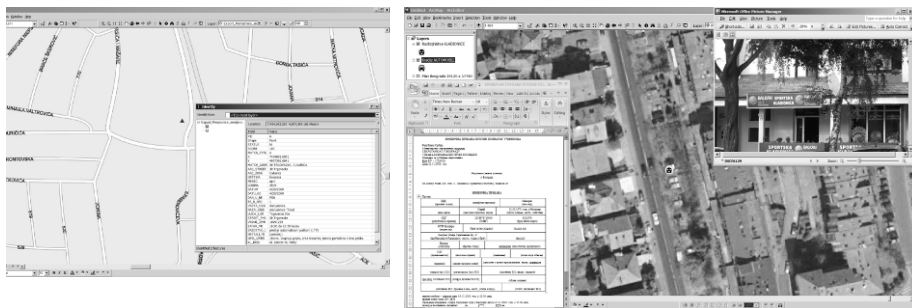
pak, evidencije podnetih krivičnih prijava od strane policije (*Krivični upisnik*), napisane službene beleške, izveštaji i dr., kao i evidencije drugih subjekata (suda, tužilaštva, zdravstvenih ustanova, osiguravajućih društava, centara za socijalni rad i dr.). U tom smislu, određena softverska rešenja proces analitičkog rada mogu u velikoj meri olakšati i učiniti efikasnijim (Đurđević, 2007: 100–102). Međutim, kako se svi ti incidenti koji konstituišu problem, u krajnjoj liniji manifestuju u zajednici, značajnu ulogu u prepoznavanju i identifikaciji problema mogu imati i građani. Sastanci sa zajednicom, istraživanja stavova javnog mnjenja (ankete) i uopšte svi drugi vidovi komunikacije policije i građana (interakcija pozornika i građanina na ulici, forumi za bezbednost i dr.) mogu pružiti dragocene informacije za identifikaciju problema.

Policajska organizacija svakodnevno prikuplja podatke i dokumentuje svoju delatnost. U zavisnosti od veličine policijske organizacije i problematike na području njene teritorijalne nadležnosti, takvih podataka može biti veliki broj i u tom slučaju teško je imati pravovremenu i potpunu sliku svih dnevnih dešavanja. S tim u vezi i pojavljuje se problem kako u mnoštvu incidenata prepoznati one koji su po svojim obeležjima takvi da konstituišu problem. Uslov uspešne identifikacije problema u zajednici jeste postojanje određenog načina organizacije i pretrage raspoloživih podataka koji, osim što su brojni, mogu poticati iz različitih izvora i biti različite prirode. U tom smislu, značajno mesto imaju različite tehnike mapiranja kriminaliteta, jer se događaji koji postaju predmet policijskog interesovanja i postupanja dešavaju na određenom delu geoprostora, u određenom trenutku vremena. Samim tim i geotopografska podloga može biti dobra osnova sinteze i prikaza najrazličitijih podataka.

Uzmimo primer analitičara koji želi da utvrdi da li da li u razbojničkim napadima na objekte pošte, banaka, menjačnica, apoteka, kazina i kockarnica, koji su se manifestovali na teritoriji njegove policijske stanice, postoji određena veza koja bi mogla ukazati na određene obrasce (konstituent problema) u manifestovanju tog vida kriminalne aktivnosti. Takav zadatak zahteva posedovanje različitih podataka o manifestacijama ovih krivičnih dela (npr., podaci o mestu, vremenu, načinu i sredstvu izvršenja, učiniocima, motivima, objektima napada i prouzrokovanim posledicama i dr.) čije prikupljanje i analitičko sagledavanje (naročito kada je predmet analitičkog rada veći broj krivičnih dela) često zahteva značajno vreme i napor analitičara⁷. Međutim, mapiranje i GIS tehnologija u značajnoj meri mogu olakšati njegov rad. Određeni obrasci u manifestovanju krivičnih dela često nisu lako uočljivi u tekstualnoj dokumentaciji koja prati policijsko postupanje (na primer, izveštaji, krivične prijave, službene beleške itd.), ali veoma lako mogu biti uočeni na karti. Kartografski prikazi nas brže i lakše informišu o „geografiji“ određenog prostora (na primer, uticaj koji na manifestovanje određenog problema može imati blizina škole, ugostiteljskih objekata, saobraćajnica, sportskih objekata i dr.), što naročito dolazi do izražaja ako se kao podloga za prikaz podataka koristi

⁷ Analitičar bi morao da iz evidencija kakve su, na primer, *Dnevnik događaja* ili *Krivični upisnik* pronađe podatke o tačnom vremenu i mestu njihovog manifestovanja tih događaja i broju pod kojim je taj događaj zaveden, a koji će ga uputiti na konkretne predmete kriminalističke obrade u kojima će pronaći i izvršiti pregled sadržaja relevantnih akata (krivične prijave, uvidajna dokumentacija, službene beleške itd.), kako bi došao u posed podataka o broju i ličnom opisu izvršilaca, načinu i sredstvu izvršenja, visini protivpravno pribavljene koristi i drugim činjenicama i okolnostima od značaja za njegov analitički rad.

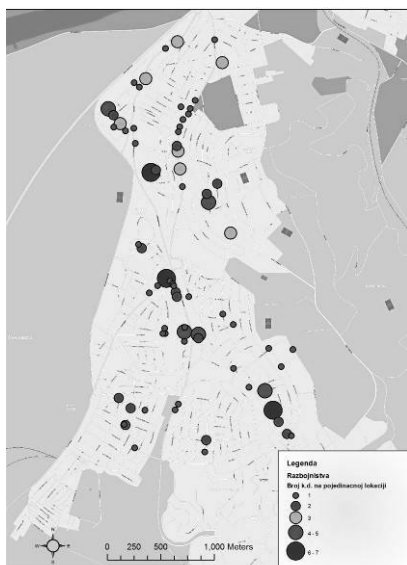
digitalni ortofoto plan, kao vrsta geotopografskog materijala koji se koristi za potrebe policije (Milojković, 2007: 119). Osim prikaza geoprostorne distribucije tih krivičnih dela, analitičaru su na raspolaganju (atributni) podaci o bitnim karakteristikama svakog krivičnog dela (slika 1a). Takođe, aktiviranjem hiperlinka analitičar ima mogućnost pristupa krivičnoj prijavi, uviđajnoj dokumentaciji ili bilo kom drugom dokumentu koji je relevantan za taj događaj (npr., službene beleške, fotografije sa uviđaja i dr.) što se može videti na slici 1b.



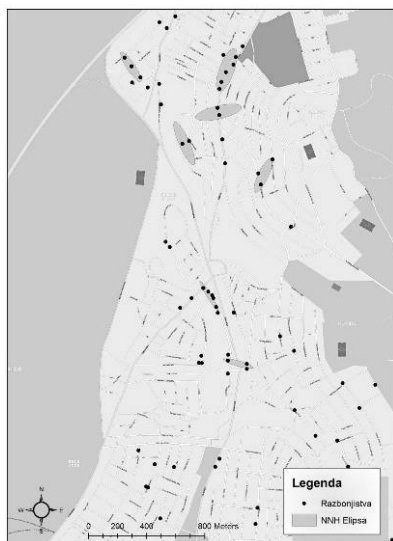
Slika 1a i 1b – U primeru na slici 1a (slika levo) analitičar, primenom alatke Identify, lako pristupa podacima o mestu, vremenu izvršenja, načinu izvršenja, pribavljenoj imovinskoj koristi, kao i opisu izvršilaca krivičnih dela. Takođe, za konkretnu lokaciju (događaj) na geotopografskoj podlozi mogu se vezati najrazličitiji dokumenti kojima se lako pristupa aktiviranjem hiperlinka. U primeru na slici 1b (slika desno), analitičar je pristupio krivičnoj prijavi i fotografiji iz uviđajne dokumentacije, koje se odnose na krivično delo izvršeno na teritoriji njegove policijske stanice.

Dakle, svi događaji koji su postali predmet policijskog postupanja nalaze se negde evidentirani, ali iz različitih biltena, evidencija, izveštaja i drugih formi njihovog dokumentovanja teško je izvoditi analitičke zaključke i uočavati (ne)pravilnosti u njihovim dešavanjima, naročito one u njihovoj geoprostornoj distribuciji. Polazeći od starog pravila da „slika vredi više od hiljadu reči“, često je dovoljan jedan pogled na mapu kriminaliteta kako bi se sagledala priroda i obim policijske problematike na određenom geoprostoru – dakle, mnogo lakše i brže nego što je to moguće iz različitih tekstualnih sadržaja, grafikona, statističkih i tabelarnih prikaza i sl. (slika 2).

Kada je reč o identifikovanju problema putem uočavanja grupa (klastera) geoprostorno bliskih incidenata, mapiranje kriminaliteta tu dolazi do punog izražaja. Geoprostorna bliskost manifestacija incidenata može ukazivati na postojanje zajedničkih uzroka i uslova koji ih prouzrokuju, odnosno, na postojanje problema koji deluje u njihovoj pozadini. Ponekad je geoprostorno grupisanje incidenata lako uočljivo, dok se u nekim drugim slučajevima moraju koristiti različite statističke tehnike (*spatial analysis techniques*) koje mogu ukazati na geoprostornu korelaciju incidenata koja teško može biti uočena „golim okom“ (slika 3). Međutim, slabost tih tehnika se ogleda u tome što teritoriju prepoznaju kao jedinstvenu celinu, pa neki geografski sadržaji poput reka, jezera, ulica i dr., koji neminovno prouzrokuju nepravilnu disperziju događaja u geoprostoru, mogu „prevariti“ te tehnike i sakriti geoprostorni „obrazac“ manifestovanja problema.



Slika 2 – Kartografski prikaz geoprostorne distribucije krivičnih dela razbojništva izvršenih na štetu banaka, pošta, apoteka, menjačnica, kazina i kockarnica, na delu teritorije opštine Čukarica (Beograd), za period 2008–2010. Veoma lako se uočavaju objekti koji su više puta bili na meti razbojnika.



Slika 3 – Grupisanje događaja dobijeno primenom tehnike Nearest neighbor hierarchical spatial clustering (CrimeStat III), koja otkriva događaje (u konkretnom primeru tražilo se najmanje pet događaja) čija međusobna rastojanja su kraća od onih koja bi se očekivala u njihovoj distribuciji u geoprostoru kreiranoj po principu slučajnosti.

Specifičnosti manifestacija različitih problema, u značajnoj meri opredeljuju i način njihove identifikacije. Nesumnjivo je da mapiranje može olakšati i učiniti efikasnijom identifikaciju problema, naročito onih čije su manifestacije (incidenti) geoprostorno bliske. Međutim, treba imati u vidu i neka ograničenja mapiranja. Naime, problemi sa kojima se policija susreće nemaju uvek jasnu geoprostornu odrednicu, niti se moraju manifestovati u vidu koncentracije incidenata, pa kao takvi ne mogu biti uočeni na kartografskim prikazima kriminala (npr., nasilje u porodici, krivična dela krađe identiteta i dr.). Zbog toga ne bi trebalo biti previše „fasciniran tehnologijom“ i mapiranje koristiti kao isključiv metod identifikacije problema, jer mnogi podaci koji su policiji neophodni kako bi stekla potpunu i tačnu sliku problema u zajednici, ne moraju se nalaziti na kartama, kao što ni oni koji se nalaze na kartama ne moraju odražavati pravo stanje stvari (na primer, greške u geokodiranju podataka mogu voditi pojavi razlika između stvarnog stanja i onog na kartografskom prikazu).

Na kraju, sličnosti u manifestovanju različitih incidenata, neuobičajeni porast manifestacija incidenata na određenom geoprostoru, kao i njihovo prostorno grupisanje ne mora da znači da se u pozadini njihovog manifestovanja nalazi problem. Da li je zaista reč o problemu i da li je on na ispravan način opisan i preliminarno određen, može se utvrditi u sledećoj fazi – fazi analize ili sistematskog istraživanja problema.

4. Mapiranje kriminaliteta i analiza problema

Fundamentalna ideja koncepta problemski orijentisanog rada policije je aktivnost u razmišljanju i analizi kako bi se razumeo problem tj. jedan ili više faktora koji dovode do vršenja krivičnih dela, prekršaja i drugih društveno štetnih ponašanja koja su sa njima povezana. Herman Goldstajn analizu definiše kao „detaljno istraživanje svih karakteristika problema i faktora koji doprinose njihovom nastanku“. „Analiza zahteva“, nastavlja Goldstajn, „prikupljanje detaljnih informacija o učiniocu, žrtvi i svim ostalim subjektima koji su u vezi sa problemom, mestu i vremenu njegovog manifestovanja, karakteristikama fizičkog okruženja, motivima, ostvarenim koristima i pričinjenoj šteti na strani svih aktera problema, kao i rezultatima mera koje su preduzete u cilju njegovog rešavanja“ (Goldstein, 1990: 36–37).

Sveobuhvatna analiza problema je od suštinske važnosti za uspešnu primenu problemski orijentisanog pristupa, jer bez razumevanja suštine problema neće biti moguće osmisлити pravi, specifičnostima problema prilagođeni, skup mera i radnji koje konstituišu rešenje problema. Drugim rečima, nepoznavanje suštine problema može voditi tome da se preduzetim merama i radnjama „napadne“ problem koji zapravo ne postoji, ili, pak, da se implementiraju rešenja koja dugoročno ne rešavaju problem.

Međutim, u praksi naše, ali i policija širom sveta, fazi analize se ponekad ne pridaje dovoljno pažnje, tako da se ona ili površno sprovodi, ili čak preskače. Razlozi za takav pristup se uglavnom svode na sledeće: problem na prvi pogled izgleda očigledan, pa se svako zadržavanje na njegovoj analizi smatra gubljenjem vremena; veliki pritisak da se problem što pre reši; nepostojanje vremena za detaljnije istraživanje problema; istraživanje problema se ne smatra „pravim“ policijskim poslom; analitički pristup problemu zahteva vreme i ne daje odmah vidljive rezultate i dr. Da je u policijskoj

praksi kvalitetna analiza problema izuzetak, a ne pravilo, među prvima je ukazao Majkl Skot, koji je rezimirajući dvadesetogodišnji razvoj koncepta problemski orijentisanog rada zaključio da je „analiza problema aspekt koncepta kome je u najvećoj meri neophodno poboljšanje“ (Scott, 2000: 59). Takođe, u evaluaciji programa pod nazivom „Partnerstvo u rešavanju problema“ (*Problem-Solving Partnership*) koji je finansiran od strane Kancelarije za podršku implementaciji koncepta rada policije u zajednici (*COPS Office*) ističe se da je „analiza problema najslabija faza problemski orijentisanog pristupa rešavanju problema“ (Boba, 2005: 5).

Imajući u vidu prethodno navedeno, postaje jasno da uspeh u implementaciji problemski orijentisanog pristupa najvećim delom zavisi od toga koliko je moguće razviti i unaprediti analitičke kapacitete policijske organizacije. Upravo u tom kontekstu treba posmatrati mesto i ulogu mapiranja u implementaciji problemski orijentisanog pristupa u policijsku praksu.

Analiza problema podrazumeva sagledavanje svih činilaca koji utiču na njegov nastanak, razvoj i manifestovanje. Da bi se to učinilo, neophodno je raspolaganje podacima koji mogu „osvetliti“ problem u celini, sa svim svojim unutrašnjim i spoljašnjim vezama i odnosima. Vršeći svoju analitičku funkciju, policijska organizacija prikuplja i obrađuje različite podatke nastale njenim delovanjem, koji su po pravilu sadržani u različitim policijskim evidencijama. Takve evidencije su lako dostupne policijskim službenicima, pa veoma često svaka analiza problema započinje od podataka koji su u njima sadržani. Međutim, iako predstavljaju dobru osnovu, policijske evidencije ne smeju biti i jedini izvor saznanja o problemu, jer ma koliko da su one ažurno vođene, one ne obuhvataju podatke o svim ponašanjima (asocijalnim i antisocijalnim) koja se događaju na određenom području, a koja mogu predstavljati manifestacije problema. Osim toga, kako svaki problem nastaje u određenoj zajednici, sastavni deo analize mora biti i sagledavanje demografskog, privrednog, ekonomskog, socijalnog, obrazovnog, geoprostornog, etničkog, rasnog i drugog konteksta u kojem se on manifestuje. Kako se ne bi dobila pogrešna ili, pak, nepotpuna slika o problemu, kvalitetna analiza podrazumeva pristup podacima sadržanim u evidencijama drugih državnih organa i nedržavnih subjekata, i to pre svega onih koji se, shodno prirodi svoje delatnosti, neposredno ili posredno bave istim problemom, odnosno, prikupljaju podatke o tom problemu kao deo svoje funkcije. Takođe, ako se ima u vidu da većinu problema u zajednici policija ne može sama da kontroliše, ili da rešava, tada i svaki ozbiljan problemski orijentisan pristup neminovno zahteva povezivanje policije i drugih institucija – reč je o tzv. multiagencijskom pristupu.

Jedan od glavnih izazova u „okupljanju“ partnera i udruživanju njihovih informacija s ciljem analize i rešavanja problema jeste da se iznađe način kako integrisati različite tipove podataka dobijene iz različitih izvora. Kako se najveći broj tih podataka može vezati za određenu lokaciju u geoprostoru, geotopografska podloga može biti dobra osnova njihove sinteze i prikaza. Naime, već je rečeno da krivično delo može biti vezano za određeni stambeni objekat (adresu) ili drugu lokaciju (npr. gde je ono pripremano, izvršeno, odnosno gde je nastupila posledica) i tako dobiti svoj položaj na mapi, kao što i učinilac krivičnog dela može biti „geokodiran“ putem svoje adrese boravka, lokacije gde je izvršio krivično delo i sl. Isto tako, opštinski organ koji je nadležan za radno vreme ugostiteljskih objekata ili, pak, davanje dozvola za točenje

alkohola može kartografski prikazati ugostiteljske objekte koji su česti generatori problema u pogledu narušavanja javnog reda i vršenja krivičnih dela; podaci o učenicima koji su izbačeni iz škola, kao i učestalost bekstva sa časova mogu biti vezani za lokaciju škole; demografski, ekonomski, socijalni, obrazovni i drugi profil određene oblasti, dobijen od strane zavoda za statistiku, može biti vezan za njene administrativne granice i prikazan u formi tematskih karata; podaci o uličnom osvetljenju (značajni za sagledavanje karakteristika okruženja) mogu biti vezani za prikaz komunalne infrastrukture itd⁸. Smeštanje takvih podataka u geotopografski kontekst (kartu), može mnogo lakše da prikaže njihove uzajamne odnose i veze i ukaže na moguće mehanizma nastanka problema, koji možda ne bi bili uočeni ako bi se svaki od tih skupova podataka posmatrao izolovano.

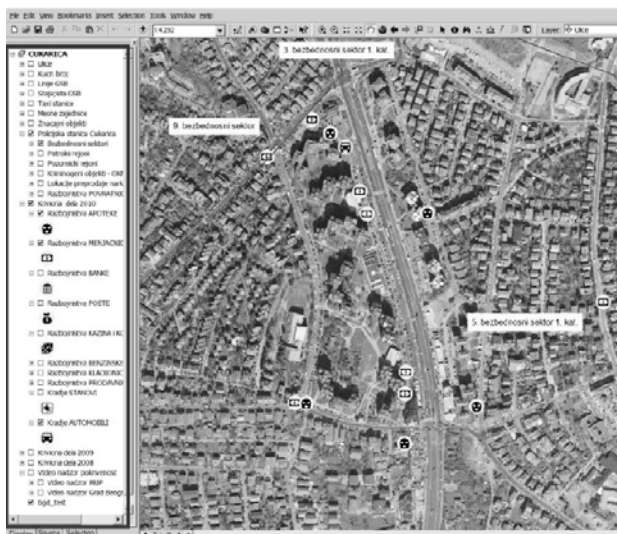
Osim sinteze i vizuelnog prikaza podataka, u fazi analize veliki značaj ima još jedno svojstvo izrade kartografskih prikaza u GIS okruženju, a to je tzv. slojevito (lejersko) organizovanje i prikaz podataka. Ono se može približno predstaviti kao klasični planovi nacrtani na providnim folijama, pri čemu svaka folija sadrži samo određene vrste informacija (na primer, lokacije krivičnih dela, lokacije policijskih stanica, putevi, ugostiteljski i sportski objekata i dr.). Preklapanjem folija moguće je kombinovati prikaz različitih skupova podataka. Taj jednostavan, ali veoma moćan koncept sinteze različitih informacija prepoznatljivo je obeležje GIS platformi za rad sa georeferenciranim podacima, i pokazao se od neprocenjive vrednosti u postupku analitičkog rada i rešavanja problema, ne samo u policiji već i u mnogim drugim oblastima u privredi i društvu.

Tematsko organizovanje podataka pruža korisniku (analitičaru) veliku fleksibilnost u izboru prikaza na mapi. Na primer, on može izabrati prikaz na kojem će biti samo lokacije izvršenih krivičnih dela razbojništva, samo ona krivična dela koja su izvršena noću, ili ona izvršena tokom određenog perioda u mesecu, godini, ili ona gde su učinoci maloletna lica, odnosno, kombinaciju svih prethodno navedenih kriterijuma itd. Drugim rečima, korisnik osim vizuelnog prikaza dobija mogućnost i da interaktivno deluje, odnosno, da jednovremeno dovodi u vezu različite vrste (grupe) podataka (slika 4).

Takav način organizacije podataka omogućava „prikazivanje kriminaliteta u celini ili pojedinih vrsti u vremenu i geoprostoru, prikazivanje kriminalnih žarišta, kretanja kriminalnih trendova, prikazivanje i analiziranje serija krivičnih dela (na osnovu istih ili sličnih karakteristika) i dr. Na osnovu analize mesnih i vremenskih karakteristika izvršenih krivičnih dela procenjuju se faktori rizika, planiraju preventivni programi i učešće građana u njima (community policing programi). Na osnovu tih projekata rade se strategijske analize serija krivičnih dela, trendovi, učestalosti (ritam) krivičnih dela, određuju se žarišne tačke pojedinih vrsta kriminala. Na osnovu dobijenih strategijskih podataka sačinjavaju se i operativne analize za pojedine slučajeve (npr., povezuju se tačke na kojima su izvršena krivična dela sa poznatim adresama stanovanja registrovanih kriminalaca i osumnjičenih

⁸ Ako se ima u vidu raznovrsnost podataka koji se mogu naći na kartama, tada postaje očigledno da termin „mapiranje kriminaliteta“ ne odražava suštinu značenja koje nosi, jer lokacije krivičnih dela (kriminalitet) nisu jedini sadržaji koji se prikazuju na kartama. Naime, osim „kriminaliteta“ na kartografskim prikazima se može naći mnoštvo drugih, georeferenciranih podataka koji mogu pomoći razumevanje njegovih manifestacija.

lica), ili za pojedine vrste krivičnih dela po osobenostima načina izvršenja ili drugim karakteristikama (npr., u slučajevima razbojništva, krađa vozila, provalnih krađa u stanove)“ (Hartwig, 2001. U: Simonović, 2005: 711–712).



Slika 4 – Slojevito (lejersko) organizovanje podataka omogućava lakše uočavanje njihovih međusobnih veza i odnosa. Jednostavnim aktiviranjem željenog sloja podataka (crveni okvir) dobija se njegov prikaz.

Mape poseduju značajan analitički kapacitet, zahvaljujući kojem smanjuju konfuziju u slučaju kada bi trebalo sagledati mnoštvo podataka (činilaca problema). Čineći to na način koji je veoma lak za interpretiranje („slika vredi više od hiljadu reči“), one mogu biti veoma ubedljive u pogledu načina na koji prenose svoje sadržaje, ali sve dok se izrađuju i koriste na ispravan način. Kakvu će korist imati mapiranje u konkretnom slučaju, u velikoj meri zavisi od toga da li se raspolaze sa svim relevantnim podacima vezano za konkretan problem, kako su oni organizovani, kako su prikazani, koji upiti se čine tokom njihove analize, kakvi zaključci se iz toga izvode i dr.

Intenzivnim razvojem geoinformacionih, komunikacionih i GPS tehnologija otvorila se mogućnost da se korišćenjem novih i proširenjem postojećih analitičkih metoda, formira novi pristup rešavanju problema iz oblasti bezbednosti (Milojković, Marinković, 2007: 41). Mapiranje kriminaliteta i GIS tehnologija predstavljaju dobar primer za to. Oni pružaju mogućnost policijskim analitičarima, praktičarima i istraživačima izvan policijske organizacije (sa fakulteta, instituta i sl.) da razmišljaju o kriminalitetu i njegovoj vezi sa drugim činiocima na način koji je do skora bio teško zamisliv. Koncept problemski orijentisanog rada zahteva sveobuhvatan pristup problemu, a pogled na problem iz „geotopografske perspektive“ to u značajnoj meri i omogućava.

Međutim, kao i u fazi identifikacije problema, tako i u fazi analize problema treba biti svestan ograničenja mapiranja. Kartografski prikazi mogu u značajnoj meri

osvetliti problem koji je predmet analize, ali često će potpuno sagledavanje problema zahtevati preduzimanje i drugih mera i radnji. Tako karte mogu pokazati karakteristike geoprostorne i vremenske distribucije krivičnih dela krađa iz stambenih objekata, ali potpuno razumevanje tog problema zahtevaće i izlazak na lice mesta i sagledavanje neposrednog fizičkog okruženja objekata napada (pristupnih puteva, osvetljenje, fizičkih prepreka koje zaklanjaju vidljivost i dr.), razgovor sa licima koja poseduju određena saznanja o problemu, poput stanara na području gde se problem manifestuje s ciljem razumevanja njihovih navika (kada odlaze na posao, vraćaju se, da li neko boravi u kućama/stanovima za vreme njihovog odsustva, da li koriste alarm ili druga sredstva obezbeđenja objekta i dr.), sa vlasnicima trgovinskih i drugih radnji na tom području (na primer, da li su primetili neuobičajena dešavanja), razgovor sa registrovanim učiniocima tih krivičnih dela (povratnici), razgovor sa policijskim službenicima koji poznaju prilike na tom geoprostoru (sektorski radnici, policajci na pozorničkom i patrolnom rejonu), ili, pak, sa njihovim kolegama iz drugih linija rada koji se bave suzbijanjem krivičnih dela koja mogu biti uzrok ili posledica istog problema koji se analizira (na primer, krađa iz stanova kako bi se došlo do novca koji će se upotrebiti za kupovinu narkotika) i dr.

5. Mapiranje kriminaliteta u implementaciji rešenja problema i oceni njegove efikasnosti

Nakon što je problem jasno definisan i analiziran, potrebno je osmisliti efikasan odgovor na problem. Odgovor na problem predstavlja skup mera i radnji kojima će se direktno ili indirektno delovati na problem, odnosno na uzroke i uslove koji dovode do njegovog manifestovanja. Kako svaki problem ima svoje specifičnosti koje ga razlikuju od drugih, sličnih problema, tako i ne postoje univerzalna rešenja problema. Mera i radnje kojima se efikasno deluje na problem u jednoj zajednici, u nekoj drugoj zajednici mogu biti delimično uspešne, ili se pokazati kao potpuno neuspešne. Na to kako će izgledati odgovor na problem u svakom konkretnom slučaju, u velikoj meri utiče kompleksnost problema, raspoloživi tehnički, kadrovski, materijalni i drugi resursi društvene zajednice, zakonski okviri u kojima to delovanje treba da se odvija i dr.

Prilikom osmišljavanja odgovora na problem treba imati u vidu da neke probleme koji postaju predmet policijskog postupanja neće biti moguće uvek i u potpunosti eliminisati. Iako neki problemi mogu biti eliminisani, čini se da je realnije od policije očekivati da ona svojim delovanjem utiče na smanjivanje broja incidenata koje problem stvara, kao i smanjivanje ozbiljnosti posledica koje nastaju vršenjem krivičnih dela i prekršaja. S tim u vezi, Džon Ek (John Eck) i Vilijam Spelman (William Spelman) navode pet mogućih uticaja policije na problem: 1) potpuno eliminisanje problema; 2) značajno smanjivanje broja incidenata koje problem stvara; 3) smanjivanje ozbiljnosti incidenata koje problem stvara; 4) unapređenje pristupa problemu (na primer, smanjiti troškove ili povećati efektivnost); i 5) uklanjanje problema iz nadležnosti policije (Eck & Spelman, 1987).

Osmišljavanje odgovarajućeg odgovora na problem je usko povezano sa prethodno izvršenom fazom analize problema, koja predstavlja polaznu osnovu za razvoj specifičnih, problemima prilagođenih, odgovora. Analiza problema otkriva

potencijalne ciljeve intervencije, i barem jednim svojim delom ukazuje na to koje forme intervencije mogu voditi rešenju problema. Zbog toga bi trebalo uvek težiti da oni koji učestvuju u identifikaciji i analizi problema budu uključeni u osmišljavanju adekvatnih odgovora, pre svega zato što poznaju bitne činjenice i karakteristike problema, kao i kontekst u kojem se problem manifestuje (tradicije, sistem vrednosti i dr.).

Vršeci evaluaciju ostvarenih rezultata u primeni problemski orijentisanog pristupa u Engleskoj i Velsu, Tim Rid (Tim Read) i Nik Tili (Nick Tilley) su, između ostalog, uočili da policajci definišu odgovore na problem pre izvršene analize problema, ili su, pak, njihovi odgovori bili u suprotnosti sa rezultatima analize. Takođe, primećuju navedeni autori, nije se uzimalo u obzir da treba težiti iznalaženju dugoročnog rešenja problema, nisu se uzimali u obzir mehanizmi kojima bi se odgovor na problem učinio merljivim, partneri se nisu u potpunosti uključivali u rešavanje problema, odgovori na problem su često bili usko fokusirani, pre svega na učinioce, i dr. (Read, Tilley, 2000: 24). Bilo bi interesantno sagledati kako stvari stoje u našoj praksi kada je reč o rešavanju problema. Nažalost, istraživanja koja bi omogućila bolje sagledavanje ovog problema nisu vršena.

Dosadašnja iskustva u primeni problemski orijentisanog rada ukazuju da se odgovori na problem, po pravilu, traže iz „arsenala“ tradicionalnih policijskih taktika (na primer, lišenje slobode, usmereno patroliranje, osmatranje, zasede, racije itd.) koje, u krajnjoj liniji, vode kažnjavanju i izolaciji izvršilaca. S tim u vezi, identifikacija mesta i vremena manifestacija problema imala je prioritet u fazi njegove analize, jer se polazilo od toga da se efikasan odgovor ogleda u tome da policija bude „na pravom mestu, u pravo vreme“, odnosno, da se na drugi način omogući identifikacija i lišenje slobode učinioaca. Iako je reč o merama koje sigurno imaju svoju vrednost, Goldstajn poziva da se izađe iz „kalupa“ koji podrazumeva traženje odgovora na problem u okvirima delovanja pravosudnog sistema i ističe da se na taj način otvaraju široki vidici za istraživanje. Koncept problemski orijentisanog rada uključuje, kao jedan od svojih suštinskih elemenata, maksimalno iskorišćavanje takvih mogućnosti, ohrabrujući dalekosežne i inovativne potrage za alternativnim načinima rešenja problema u zajednici, a na način koji nije sputan ranijim razmišljanjima (Goldstein, 1990: 44).

Kada je reč o mestu i ulozi mapiranja kriminaliteta u osmišljavanju i implementaciji odgovora na problem, trebalo bi reći da ono u značajnoj meri taj proces čini lakšim, omogućujući preciznu analizu njegovih uzroka i drugih karakteristika, o čemu je već bilo reči. Međutim, značaj koji ima mapiranje se time ne iscrpljuje. Pružajući mogućnost korisniku da dobije istovremeni prikaz različitih, slojevito organizovanih, podataka, mapiranje postaje veoma korisno sredstvo u simulaciji mogućih efekata različitih intervencija na problem. Osim toga, mapiranje kriminaliteta može imati značajnu ulogu u profilisanju strategije delovanja na problem tako što može pružiti podatke o kontekstu u kojem ta strategija treba da bude primenjena, poput karakteristika zajednice (ekonomske, socijalne, demografske i brojne druge), karakteristika fizičkog okruženja u kojem problem egzistira i dr.

Tako moguće je izdvojiti i prikazati granice određene oblasti (ne samo administrativne već i druge, poput granica područja koje naseljavaju pripadnici određenih manjinskih zajednica, oblasti u kojima dolazi do koncentracije aktivnosti

ljudi poput administrativnih, saobraćajnih, sportskih centara, i uopšte svih drugih teritorijalnih celina od značaja za rešavanje konkretnog problema), ili, pak, identifikovati subjekte u zajednici koji mogu uzeti učešća u implementaciji rešenja problema (na primer, verski objekti mogu imati značajnu ulogu u mobilizaciji stanovništva i njihovom uključivanju u napore policije ka rešavanju problema, škole mogu imati značajnu ulogu u prevenciji maloletničke delinkvencije i dr.) Takođe, mapiranje, osim policiji, može pomoći i drugim subjektima koji sa policijom deluju u partnerskom odnosu da osmisle svoj „odgovor“ na problem (npr. komunalnim službama da uoče oblasti koje zahtevaju poboljšano javno osvetljenje, da uoče oblasti ugrožene grafitima kako bi preduzele adekvatne mere na njihovoj sanaciji, koji su to napušteni objekti koji postaju centri kriminalnih aktivnosti i dr.).

Kada se već opredeli odgovor i odrede resursi (ljudski i materijalni) koji će biti angažovani s ciljem rešavanja problema, mapiranje može dati značajan doprinos njihovom efektivnijem i efikasnijem angažovanju. Naime, mape i statistički alati koji su danas sastavni deo GIS sistema mogu ukazati na to koje su optimalne granice teritorije PS, odnosno bezbednosnih sektora i pozoričnih/patrolnih rejona u njenom sastavu, kako bi se oni uskladili sa obrascima u vršenju krivičnih dela, prekršaja i drugih vidova manifestovanja problema, mogu ukazati i na vreme (doba dana, dan u nedelji i sl.) kada ih je najcelishodnije primeniti kako bi se njihovom upotrebom maksimizirali ostvareni efekti i dr. (Milić, 2010: 119–122). Osim prethodno navedene „strateške“ podrške implementaciji odgovora na problem, mapiranje može imati i „taktički“ značaj. Naime, mapiranjem se mogu predvideti mesta novih manifestacija incidenta čime se omogućava proaktivno delovanje s ciljem njihove kontrole.

Nakon što je formulisan i u praksi primenjen odgovor na problem, mapiranje može imati značajnu ulogu i u praćenju njegovih efekata. Evaluacija inicijativa na rešavanju problema je značajna iz najmanje dva razloga. Prvo, postoji potreba da se sazna da li su mere i radnje koje konstituišu rešenje problema proizvele željene efekte u praksi, odnosno koje mere i radnje su se pokazale kao dobre, koje kao manje dobre, odnosno koje nisu proizvele nikakav efekat delujući na problem u konkretnom slučaju. U slučaju da se pokaže da rešenje problema nije proizvelo željene efekte, ono se manje ili više modifikuje, odnosno preduzete mere i radnje se zamenjuju novim. Drugo, od policije se očekuje da pokaže izvestan stepen odgovornosti ka zajednici i opravda trošenje poverenih joj sredstava, pokazujući i dokazujući da aktivnosti koje ona preduzima proizvode pozitivne efekte.

Iako veoma korisna, faza evaluacije ostvarenih rezultata se često zanemaruje u policijskoj praksi. Suštinska uloga mapiranja u fazi evaluacije ogleda se u njenoj mogućnosti da pruži kvalitetan i sveobuhvatan prikaz stanja „pre“ i „posle“ intervencije. Osim toga, mapiranje olakšava uočavanje i nekih sporednih efekata delovanja na problem, poput „efekta premeštanja“ (*displacement*), ili „efekta rastezanja očekivane koristi“ (*diffusion of benefits*). Drugim rečima, time što je prestupnik sprečen da izvrši delo prema konkretnom dobru, na određenom mestu i u određeno vreme, to ne znači da on to neće učiniti u nekom drugom trenutku, na nekom drugom mestu, prema istom ili srodnom objektu. Na taj način, umesto da je problem rešen, on je samo dislociran, što čini preduzete naporem necelishodnim, jer će isti problem ponovo

postati predmet pažnje policijske organizacije na nekom drugom području, koje nekad može biti i u neposrednoj blizini područja pogođenog intervencijom⁹.

Isto tako, moguća je situacija da preduzete mere na rešavanju konkretnog problema svoje pozitivne efekte ostvare na području koje je znatno šire od onoga pogođenog intervencijom. Posmatrano sa geotopografskog stanovišta najveća verovatnoća „rastezanja koristi“ je u oblasti koje se neposredno graniče sa oblašću koja je predmet intervencije. Mapiranje kriminaliteta može u velikoj meri pomoći da se uoče i prepoznaju sporedni efekti intervencije na problem i, u zavisnosti od obima i intenziteta njihovog manifestovanja, preduzmu odgovarajuće korektivne mere.

Da li je problem rešen često nije moguće odmah odgovoriti. Kao što je već rečeno, u praksi postoji tendencija ka takvom delovanju na problem gde se zahteva da on bude „odmah rešen“. Kao posledica toga imamo površan pristup problemu koji često rezultuje „instant“ rešenjima koja vode kratkoročnom suzbijanju manifestacija problema, čime se zapravo odaje utisak da je problem rešen. Međutim, posle izvesnog vremena on se ponovo pojavljuje. U tom slučaju se od mapiranja očekuje da omogući blagovremeno uočavanje njegovih (geoprostornih) manifestacija, mada, treba naglasiti, veoma bitan elemenat u oceni efikasnosti policijskog rada u rešavanju problema je i subjektivni osećaj koji postoji kod građana (istraživanje javnog mnjenja u pogledu straha od kriminala, mišljenja građana o efikasnosti rada policije, kvalitetu života i dr.). Na kraju, meriti policijsku efikasnost u smislu eliminacije problema značilo bi polaziti od pretpostavke kako je moguće sasvim eliminisati kriminalitet i druga devijantna ponašanja. Naravno, neke od problema s kojima se policija suočava u zajednici moguće je rešiti i na takav način, ali isto tako je realno očekivati da će neki od „rešenih“ problema vrlo brzo biti zamenjeni nekim novim i možda složenijim.

6. Zaključak

Ako se pođe od toga da 80% informacija ima geotopografsku odrednicu, povezivanje lokacija sa ljudima i događajima postaje sve više, a to nam omogućava razvoj tehnike, moćno oružje u razumevanju, analizi i upravljanju svetom u kome živimo. To je od naročitog značaja za policijsku organizaciju. Iako je već duži niz godina mapiranje sastavni deo prakse modernih policijskih organizacija, mi danas ne možemo da se sa mnogo toga pohvalimo kada je reč o implementaciji te tehnologije u policijsku praksu naše zemlje. Treba reći da je u našoj policijskoj praksi izrada kartografskih prikaza kriminala sporadično prisutna već nekoliko decenija. Međutim, tu se radilo o izolovanim, pojedinačnim slučajevima izrade kartografskih prikaza koji su uglavnom bili rezultat entuzijazma pojedinih policijskih rukovodilaca. Naime, uvidevši prednosti kartografskih prikaza kriminala u sumiranju i prezentaciji podataka od značaja za obavljanje policijskih poslova, oni

⁹ Na primer, jedna od mera koje se često primenjuju kao odgovor na učestale krađe automobila, jeste i uvođenje ulične rasveta na i oko ugroženih parking prostora, video nadzora, učestalih obilazaka policijskih patrola, instaliranje mehaničkih i drugih uređaj zaštite u automobile, davanje saveta građanima da ne ostavljaju u automobilima vredne stvari sl. To čini vršenje krađa (zastrašivanje) riskantnijim ili, pak, traži od učinioca više napora ili umanjuje korist pribavljenim delom (obeshrabrivanje), pa on odlučuje da krivična dela vrši na nekom drugom mestu koje nosi manje rizika. Time se problem ne rešava, već se premešta na drugu lokaciju gde nastavlja da proizvodi štetne posledice.

su koristili komercijalne planove grada i ručno označavali lokacije krivičnih dela i drugih događaja koji su predmet njihovog interesovanja. Takve karte su bile izložene u kancelarijama rukovodilaca ili postavljene u prostoriji za ispraćaj smene gde su se policajci, pre polaska na dužnost, upoznavali sa karakteristikama prostornog rasporeda krivičnih dela i prekršaja, zajednički tražili njihove uzroke i iznalazili moguća rešenja za uočene probleme.

Međutim, kako je vreme prolazilo i entuzijazam tih rukovodilaca se gasio, karte kriminaliteta su nestajale. Takva situacija bila je uobičajena u našoj policijskoj praksi sve do pre nekoliko godina, kada dolazi do češćih izrada kartografskih prikaza lokacija izvršenih krivičnih dela i drugih događaja od značaja za postupanje policije, i to pre svega kao rezultat preduzetih napora s ciljem implementacije koncepta problemski orjentisanog rada (tzv. JUNO projekti). Međutim, te mape su sporadično kreirane i koristile su se samo sa rešavanje konkretnog „projektnog zadatka“. Takođe, prilikom kreiranja tih karata nisu korišćene prednosti koje pruža GIS tehnologija.

Do šire implementacije mapiranja kriminaliteta i značajnijeg unapređenja policijske prakse može doći tek implementacijom GIS tehnologije, kao platforme za razvoj kompjuterskog mapiranja kriminaliteta. Treba da nas raduje činjenica da se u poslednjih godinu dana čine izvesni pomaci kada je reč o osnivanju i radu „GIS odeljenja“ u Upravi za informacione tehnologije, Sektora za analitiku informacione i telekomunikacione tehnologije MUP. Međutim, još uvek ne dolazi do „spuštanja“ mapiranja u operativnu policijsku praksu – pre svega policajcima na bezbednosnom sektoru, odnosno pozoričkom i patrolnom rejonu, kao i radnicima kriminalističke policije. Policijske službenike treba podstaći da analitički misle, postavljaju hipoteze o mogućim uzrocima i nosiocima kriminalne aktivnosti na njihovom području, kao i da, vršeći upite na (kompjuterskim) sistemima za mapiranje, neke od njih i sami proveravaju.

Mapiranje kriminaliteta zasnovano na GIS tehnologiji, svojim mogućnostima vizuelizacije stanja na terenu, ali i primenom različitih tehnika analize prostorne distribucije krivičnih dela i drugih događaja od značaja za rad policije (prekršaji, pozivi za policijskom intervencijom i dr.), može biti od značajne koristi kako bi se identifikovale „problematične“ oblasti koje zahtevaju policijsko postupanje. Nakon što se problem uoči, sledi njegova analiza koja za cilj ima sagledavanje uzroka problema i iznalaženje odgovarajućeg rešenja, odnosno najefikasnije strategije delovanja. U fazi analize, kartografski prikazi kriminala omogućavaju analitičarima da integrišu podatke dobijene iz različitih izvora i istraže problem u kontekstu delovanja različitih faktora (npr. demografski, ekonomski, urbanistički i dr.). Na osnovu rezultata analize, osmišljava se reakcija za koji se pretpostavlja da će predstavljati rešenje problema. Mapiranje može biti od koristi prilikom izrade modela mogućih odgovora na problem (na primer, predviđanje mesta mogućeg sledećeg krivičnog dela koje se vrši u seriji) i simulaciju njihovog delovanja u praksi. Omogućujući prikaz stanja „pre“ i „posle“ kartografski prikazi doprinose lakšem uočavanju krajnjeg efekta (rezultata) preduzetih mera i radnji. U zavisnosti od toga primenjene strategije se mogu oceniti kao efikasne, delimično efikasne (u tom slučaju se modifikuju) ili neefikasne (kada se zamenjuju novim).

7. Literatura

1. Boba, R. (2005). *Crime analysis and crime mapping*. London: SAGE Publications.
2. Boba, R. (2003). *Problem analysis in policing*. Washington, D.C.: Police Foundation.
3. Borisov, M. (2006). *Razvoj GIS*. Beograd: Zaduzbina Andrejević.
4. Clarke, R.V., Eck, J. (2003). *Become a problem-solving crime analyst in 55 small steps*. London: University College London.
5. Đurđević, Z. (2007). Pojam i vrste analize kriminaliteta. *Nauka, bezbednost, policija*, 12(1), 93–109.
6. Eck, J., Spelman, W. (1987). *Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*. Washington, D.C.: Police Executive Research Forum.
7. Goldstein, H. (1990). *Problem Oriented Policing*. New York: McGraw Hill.
8. Hartwig, M. (2001). Geographische Informationssysteme (GIS), *Kriminalistik*, 6, 435–439.
9. LaVigne, N. (1999). Computerized mapping as a tool for problem-oriented policing. *Crime Mapping News*, 1, 1–4.
10. Milić, N. (2010). Aktuelni problemi organizacije i funkcionisanja policijske ipostave. *Pravo i forenzika u kriminalistici*, 115–128. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
11. Milojković, B. (2007). Savremeni geotopografski materijali za potrebe policije – karakteristike i način korišćenja, *Bezbednost*, 4, 108–139.
12. Milojković, B., Marinković, D. (2007). Sistemi za globalno pozicioniranje i njihov značaj u otkrivanju i dokazivanju krivičnih dela. *Nauka, bezbednost, policija*, 2, 41–60.
13. Read, T., Tilley, N. (2000) *Not rocket science? Problem-solving and crime reduction (Crime Reduction Research Series Paper 6)*. London: Home Office Policing and Reducing Crime Unit.
14. Scott, M. (2000) *Problem-oriented policing: Reflections on the first 20 years*. Washington D.C.: Office of Community Oriented Policing Services.
15. Simonović, B. (2006). *Rad policije u zajednici*. Banja Luka: MUP Republike Srpske.
16. Simonović, B. (2005). Nove metode kriminalističkog planiranja. *Bezbednost*, 5, 694–716.

CRIME MAPPING IN THE FUNCTION OF PROBLEM-ORIENTED POLICING

Summary

The diversity of activities and tasks of modern policing, and their simultaneous focus on the interests of all citizens and the whole society, and a high degree of uncertainty and unpredictability of emergence and development of safety occurrences and events shows the complexity of environment in which the police system operates. If the police want to effectively perform its function in society, police officers at all hierarchical levels should have timely and precise knowledge about when and where crimes and other events of police importance happen, and who are their actors (perpetrator, victim, etc.). In other words, to solve problem it is necessary to possess reliable information about its characteristics, especially on the causes of its appearance and the way it is expressed, or the consequences caused. For decision makers is extremely important that the information be reliable, i.e. reflect the true state of the object, phenomena and processes that are related and that at any given time and space. The complexity of the problem may result in that such information is often a numerous. As the majority of these data can be related to a location in space, geo-topographical surface can be a good basis for their synthesis and presentation. Combining operations with databases, such as query and statistical analysis, with a unique layered data organization and visualization, crime mapping based on the GIS technology can play an important role in the problem-oriented policing.

SPECIJALIZOVANI OMBUDSMANI U REPUBLICI SRBIJI¹

Čedomir Marković

*Sreten Jugović

Kriminalističko-policijska akademija, Beograd

Sažetak: Uvođenjem ombudsmana opšteg tipa, tj. Zaštitnika građana, 2005. godine i njegovim imenovanjem 2007, kao i uvođenjem određenih oblika specijalizovanih ombudsmana Republika Srbija svrstala se u red ogromne većine zemalja koje imaju ombudsmane opšte i specijalne namene. U skladu sa opštim trendom specijalizacije ombudsmana, kod nas se kao oblici specijalizovanog ombudsmana susreću zaštitnik pacijentovih prava, ustanovljen Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, kao i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, ustanovljen Zakonom o zabrani diskriminacije. Takođe, postoji i jedan, može se reći hibridni, oblik političke i upravne kontrole uprave i zaštite ljudskih prava na obaveštenost i privatnost. Reč je o Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji je ustanovljen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Nakon analize tih specijalizovanih ombudsmana, zaključuje se da oni, prvenstveno kao oblik vanpravne (političke) kontrole rada uprave, mogu biti samo jedna skladna dopuna postojećim institucionalnim mehanizmima zaštite ljudskih prava.

Ključne reči: ombudsman, Zaštitnik građana, specijalizovani ombudsmani, izveštaj.

1. Uvod

Kao oblik spoljne kontrole uprave u pravnoj praksi većine država ustalio se i ombudsman. Taj organ je pod ovim nazivom započeo svoj razvojni put pre dva veka u Švedskoj, kada je ustanovljen Ustavom od 1809. godine (Jovičić, 1969). Drugu polovinu XX veka, počev od pedesetih godina karakteriše prava

¹ Ovaj rad je rezultat realizovanja naučnoistraživačkog projekta koji finansira Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije pod nazivom Razvoj institucionalnih kapaciteta, standarda i procedura za suprotstavljanje organizovanom kriminalu i terorizmu u uslovima međunarodnih integracija (br. 179045), koji realizuje Kriminalističko-policijska akademija u Beogradu 2011–2014 (rukovodilac projekta prof. dr Saša Mijalković).

* E-mail: sreten.jugovic@kpa.edu.rs.

„ombudsmanija“, kada je ombudsman otpočeo rad i u Danskoj. Pod uticajem skandinavskih zemalja ova institucija uvedena je na kraju 20. veka u oko 130 država, kako anglosaksonskog tako i evropsko-kontinentalnog pravnog sistema.² U Velikoj Britaniji ombudsman postoji od 1967, dok u SAD ne postoji ombudsman na saveznom nivou, nego u 39 od ukupno 50 federalnih jedinica (Marković, 2002). Takođe, u Evropskoj uniji, ombudsman postoji od 1995, a predviđen je i sporazumom u Mاستrihtu 1997. Razume se, ombudsman postoji u gotovo svim državama članicama EU. Pored opšteg ombudsmana, u nekim zemljama ustanovljeni su i izvedeni, specijalizovani ombudsmani (vojni ombudsman, policijski ombudsman, zatvorski ombudsman, dečiji ombudsman, poreski ombudsman, ombudsman za zaštitu ličnih podataka i sl.), a u većini zemalja ombudsman ima zamenike koji su nadležni za pojedina specijalizovana pitanja kontrole. U pogledu organizacije prevladuje monokratski princip, tako da je ombudsman najčešće inokosni organ. Obično predstavlja ustavnu kategoriju, a negde samo zakonsku (npr. u Velikoj Britaniji, Francuskoj, Švajcarskoj, SAD, Kanadi) (Simović, 2011). Premda danas najčešće postoji pod preovlađujućim, izvornim švedskim nazivom ombudsman se neretko označava i kao „zaštitnik građana“ (npr. u Srbiji, Kvebeku, Haitiju) ili narodni, odnosno „parlamentarni poverenik“. Zajedno sa brojnim drugim institucijama, sredstvima, vrstama i oblicima čini čitav arsenal kontrole uprave. Iako nema meritorna ovlašćenja u vršenju kontrole uprave, njegov značaj je neosporan, jer predstavlja svojevrsan oblik kontrole uprave, i to posredno upravne delatnosti, a više celokupne delatnosti javne uprave. On „ni u jednoj zemlji ne može niti da ukine, odnosno izmeni neku odluku koju smatra nezakonitom, nepravilnom, pogrešnom i sl., niti da nadležnom organu naredi ponovno razmatranje slučaja u cilju izmene odluke“ (Jovičić, 1969). Jer, kao što kaže R. Marković: „Njegova delatnost i njegov autoritet proizlaze iz njegove vezanosti za parlament i javnost kojima se obraća s ukazivanjem na primere povrede prava građana i iz njegovog ustavnog položaja nezavisne institucije koja sama meritorno ne odlučuje o povredi građana, ali zato može pokrenuti postupak za meritorno odlučivanje o njihovoj povredi pred nadležnim organima. Ombudsman ne može da kasira i menja akte uprave, niti da kažnjava upravne službenike. On može samo da ukazuje na nedostatke prvih i da predloži kažnjavanje drugih. Ombudsmanova ovlašćenja su da poučava, preporučuje, predlaže i da vrši pritisak, dok su isključena ovlašćenja da odlučuje, da poništava, da menja“ (Marković, 2002). On ne raspolaže klasičnim prerogativima državne vlasti. Suština te institucije „nisu pravni, nego moralni efekti njegove intervencije“ (*ibid.*) Stoga, on se ne bavi žalbama u pravnom smislu reči, već *pritužbama* na rad uprave, a autoritet mu, pored funkcije koju obavlja, daje i ugled njegove ličnosti. Naime, u pogledu uslova za ombudsmana najčešće je navođena formulacija iz švedskog ustava – to mora biti „pravnik dokazanih sposobnosti i istaknute čestitosti“. Ombudsman je,

² Pravi broj ombudsmana je teško utvrditi. Razlike u broju se pojavljuju kako zbog različitog vremena nastanka radova o ovoj temi, tako i zbog širenja te institucije, posebno zbog pojave specijalizovanih ombudsmana. Videti: Milkov, D., Specijalizovani ombudsmani, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3/2007, str. 101–121; Davinić, M., Značaj institucije ombudsmana za pravni sistem, *Pravni život*, br. 10/2007, str. 717–727; Tomić, Z., *Opšte upravno pravo*, Beograd, 2009, str. 57.

kako se vidi zaštitnik građana od loše, rđave uprave, s jedne, i istovremeno zaštitnik (promotor) ljudskih prava, sa druge strane.

2. Loša i dobra uprava

Loša uprava (*maladministration*) je središnji pojam u aktivnosti ombudsmana, jer je primarna svrha te institucije zaštita građana od loše uprave. Međutim, danas je uz to, ombudsman evoluirao i u zaštitnika ljudskih prava. Pojam loše uprave nastao je, pre svega u Velikoj Britaniji.³ U teoriji su, po pitanju pojma loše uprave, prisutna dva suprotstavljena gledišta. Jedna grupa teoretičara smatra da treba definisati pojam loše uprave, a druga da to nije neophodno, štaviše, i da je pogrešno i štetno, jer katalog slučajeva birokratske patologije je neiscrpan, a i menja se u skladu sa ukupnim promenama. U svakom slučaju, pozitivno određenje loše uprave treba da zadrži otvoren karakter. Tako je Evropski ombudsman u svom izveštaju za 1997. godinu, usvojio okvirnu definiciju loše uprave, koju je potvrdio Evropski parlament, a koja glasi: „loša uprava se javlja kada nadležni organ ne uspe da deluje u skladu sa pravilom ili principom koji ga obavezuje“ (*ibid.*).⁴ U stvari, taj pojam, pored same zakonitosti odluke, tj. upravnog akta i/ili upravne radnje (formalna i materijalna zakonitost) obuhvata i ispitivanje valjanosti samog zakona i drugih propisa – njihove koegzistentnosti i kvaliteta. Svakako, primena neke necelishodne zakonske odredbe, koja je obavezujuća dok se ne promeni, jeste zakonita, ali može biti nepravedna, pa i izlišna, čak i štetna. To područje je van domašaja pravne kontrole, te ombudsman tu može biti od pomoći, može predložiti (inicirati) izmenu takvih odredaba, ili odnosnog propisa u celini. Loša uprava je svako nezakonito, nepravilno, nepravedno, neetično donošenje upravnih akata i vršenje upravnih radnji, ali i svako nehajno ponašanje, odugovlačenje, proizvoljnost, odnosno, postupanje uprave koje nije fer, efikasno i ljubazno u najširem smislu reči.

Antipod lošoj upravi je dobra uprava (*good administration*). Dobra (kvalitetna) uprava deluje u skladu sa očekivanjima korisnika njenih usluga. Svakako i taj pojam nadilazi zakonitost i proteže se na efikasnost, legitimitet i otvorenost javne uprave oličene u javnim službenicima. I Evropski sud pravde u jednoj svojoj presudi bavio se utvrđivanjem ovog pojma. „Kada sudovi utvrđuju da je nešto potrebno uraditi u skladu sa dobrom upravom, oni to rade jer ne postoji precizno pravno pravilo...“ (Davinić, 2008). Na taj način, principi koji nisu proklamovani pravnim aktima, kao i oni koji su proklamovani, ali nisu zaštićeni predviđenom sankcijom, postaju njihova dopuna, predstavljaju tzv. meko pravo, zbog odsustva pravne sankcije (Davinić, 2008). Tako, dobra uprava postaje sastavni deo upravne pa i sudske prakse. To je ideal kojem uprava treba neprestano da teži. Naš zakon o zaštitniku građana proklamuje dobru upravu (član 25, stav 5), a nomenklatura principa dobre uprave, sa stanovišta Zaštitnika građana analitički se određuje.⁵

³ O pojmu loše uprave videti: Davinić, M., Pojam loše uprave, *Pravni život*, br. 10, 2008, str. 717–731; Davinić, M., *Evropski ombudsman i loša uprava (maladministration)*, doktorska disertacija, 2008.

⁴ Kako se vidi pravila, kao i principi nisu samo pravni. Pravo je opredeljujuće za postupanje ombudsmana, jer on brine o zakonitosti, ali su to i pravičnost, pravednost, legitimnost, celishodnost, razumnost odluka, dakle kontrolišu se aktivnosti uprave koje nisu samo i strogo pravnog karaktera.

⁵ Videti: Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2009. godinu, br. 48-100-3585/10, str. 19, 20.

3. Specijalizovani ombudsmeni

Pored ombudsmana opšteg tipa, ili bez njega, u mnogim zemljama postoje i specijalizovani ombudsmeni koji se ustanovljavaju za kontrolu u pojedinim oblastima uprave. Na primer: vojni ombudsman (u oblasti odbrane, tj. vojske); ekološki ombudsman (u oblasti zaštite životne sredine), ombudsman za zaštitu podataka o ličnosti (privatnosti), ombudsman za prava pacijenata, policijski ombudsman, zatvorski ombudsman i sl. Za razliku od ombudsmana opšteg tipa, koji je nadležan za zaštitu građana i svih ljudskih prava od svih vršilaca uprave i javnih službi, specijalizovani ombudsman ima uže područje delovanja. Njegova nadležnost proteže se na zaštitu samo određenih prava ili kategorija lica, kao i na zaštitu od jedne kategorije subjekata. U anglosaksonskoj terminologiji ti ombudsmeni se nazivaju „ombudsmeni za jednu namenu“ (*single-purpose ombudsmen*) za razliku od ombudsmana opšteg tipa (*general-purpose ombudsmen*) (Milkov, 2007).

Zemlja rodonačelnik ombudsmana ima i najrazgrnatiju strukturu specijalizovanih ombudsmana. Pored vojnog ombudsmana, u Švedskoj postoje još i sledeći specijalizovani ombudsmeni: Ombudsman protiv etničke diskriminacije, Ombudsman za hendikepirane, Ombudsman protiv seksualne diskriminacije, Potrošački ombudsman, Ombudsman za štampu (Milkov, 2007). Razume se da su efekti njihovog delovanja, pa i samog njihovog postojanja veliki, jer se švedski funkcioneri, kao i funkcioneri drugih razvijenih zapadnih demokratija, po svaku cenu trude da se njihovo ime ne nađe u izveštaju ombudsmana.

U pojedinim pravnim sistemima, zbog značaja policije postoje policijski ombudsmeni. Međutim oni su pre izuzetak nego pravilo, budući da postoje u Izraelu, Velikoj Britaniji (policijski ombudsman za Severnu Irsku) Peruu i u pojedinim brazilskim federalnim jedinicama (Milosavljević, 2004). Policijski ombudsman za Severnu Irsku, ustanovljen zakonom 1998. godine a počeo sa radom 2000. godine, u svojoj službi broji 150 zaposlenih, raspoređenih u pet odeljenja (odeljenje za istrage, odeljenje za nadzor rada policije, odeljenje za administrativne poslove, odeljenje za evidencije i odeljenje za pravne poslove) (Simović, 2011). Pri tom, Severna Irska ima oko 8.500 policajaca u miljeu od oko dva miliona ljudi (*Ibid.*). I u tom kontekstu ovlašćenja policijskog ombudsmana nisu meritornog karaktera, već, kao što je uobičajeno za tu instituciju, nakon sprovedene istrage on može jedino da preporuči pokretanje odgovarajućeg postupka protiv policijskih službenika koji su odgovorni za propuste u svom radu.

Policijski ombudsmeni rešavaju pritužbe građana na akte i radnje policije, ali, ništa manje značajno, postupaju i po pritužbama policijskih službenika koje se odnose na policiju, što je od posebnog značaja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava policajaca. Efektivnost zaštite ljudskih prava policajaca od strane policijskog ombudsmana veća je kada se on bira od strane parlamenta, a manja je kada se policijski ombudsman imenuje od strane Ministarstva unutrašnjih poslova, kao npr. u Peruu (Simović, 2011).

I u našoj stručnoj javnosti mogu se sporadično sresti zagovornici ustanovljavanja policijskog ombudsmana (Milosavljević, 2004; Dapčević, 2008; Radojević, 2008). Ipak čini se da bi uvođenje policijskog ombudsmana bilo preuranjeno i

neracionalno i da ne bi potvrdilo očekivane efekte. S obzirom na skromne efekte delotvornosti ustanovljenog ombudsmana opšteg tipa trebalo bi sačekati da se on u većoj meri specijalizuje za kontrolu policije i službi bezbednosti.

4. Specijalizovani ombudsmeni u Srbiji

U pravnom poretku Republike Srbije, pored Zaštitnika građana kao ombudsmana opšteg tipa za celu Republiku, može se ustanoviti i ombudsman u jedinicama lokalne samouprave, a u okviru AP Vojvodine ustanovljen je Pokrajinski ombudsman. No, u skladu sa opštim trendom specijalizacije ombudsmana, kod nas se kao oblici specijalizovanog ombudsmana susreću i zaštitnik pacijentovih prava, ustanovljen Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (član 39)⁶, kao i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, ustanovljen Zakonom o zabrani diskriminacije od 2009. godine.⁷ Takođe, postoji i jedan, može se reći hibridni specijalizovani oblik kontrole uprave i zaštite ljudskih prava, a reč je o Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, koji je ustanovljen Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.⁸

4.1. Zaštitnik pacijentovih prava

Zaštitnik pacijentovih prava ustanovljen je u okviru zdravstvenih ustanova i njegov rad organizuje zdravstvena ustanova. Direktor zdravstvene ustanove određuje zaštitnika pacijentovih prava, čime je njegova samostalnost i nepristrasnost već samom tom činjenicom ipak ograničena. Po *prigovoru*, zaštitnik pacijentovih prava odmah, a najkasnije u roku od pet dana od podnošenja prigovora, utvrđuje sve bitne okolnosti i činjenice u vezi sa navodima iz prigovora. Zaštitnik pacijentovih prava o svom nalazu odmah, a najkasnije u roku od tri dana obaveštava direktora zdravstvene ustanove, kao i podnosioca prigovora. Pacijent koji je nezadovoljan po prigovoru može se obratiti zdravstvenoj inspekciji, odnosno nadležnom organu organizacije zdravstvenog osiguranja kod koje je pacijent zdravstveno osiguran. Zaštitnik pacijentovih prava podnosi mesečni *izveštaj* o podnetim prigovorima direktoru zdravstvene ustanove, a šestomesečni i godišnji izveštaj Upravnom odboru zdravstvene ustanove i Ministarstvu (član 39). Kako se vidi, reč je tipičnim, tzv. mekanim ovlašćenjima, jer se zaštitnik pacijentovih prava bavi postupkom rešavanja pritužbi (prigovora) pacijenata, a pacijent nezadovoljan po prigovoru može se obratiti zdravstvenoj inspekciji, što on svakako može učiniti i bez podnošenja pritužbe zaštitniku pacijentovih prava. Ipak, reč je o osobenoj zaštiti ljudskih prava pacijenata koju na osoben način vrše zaštitnici pacijentovih prava, a delotvornost tih specijalizovanih oblika ombudsmana zavisice prvenstveno od autoriteta zaštitnika pacijentovih prava i rukovodilaca zdravstvene ustanove.

⁶ Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 107/2005.

⁷ Zakon o zabrani diskriminacije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 22/2009.

⁸ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 120/07, 54/2007.

4.2. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Ideja ravnopravnosti svih i svakoga je pre svega civilizacijska tekovina koja se, pojednostavljeno rečeno, sastoji u načelu jednakosti svih lica u ostvarivanju ljudskih sloboda i prava. Institucionalni mehanizmi ostvarivanja ravnopravnosti poklapaju se sa nastankom pravne države, ali rodna i svaka druga ravnopravnost dobija puni zamah u zapadnoevropskom kulturnom krugu posle Drugog svetskog rata.

Prema tome, *diskriminacija* je svako nejednako postupanje u odnosu na lica među kojima postoje rasne, nacionalne, verske, polne ili klasno-staleške razlike. Tako postoje rasna, rodna, nacionalna, verska i druge diskriminacije. Dakle, diskriminacija je postupak kojim se unapred ograničavaju prava građanina. Postoji i tzv. pozitivna diskriminacija, kada su zakonom propisana veća prava za pojedine kategorije, pripadnike nacionalnih i drugih manjina. Naš ustav (član 21) izričito zabranjuje svaku diskriminaciju i ustanovljava jednakost svih pred zakonom. Zabrana svake diskriminacije univerzalni je princip međunarodnog prava.

Osnovni institucionalni nosioci ravnopravnosti su države i nadnacionalne (međunarodne) organizacije (OUN, Evropske zajednice, EU) koje putem međunarodnopravnih dokumenata (konvencija, pravilnika, direktiva i drugih propisa) i institucija promovišu i štite ostvarivanje ljudskih prava.

Pored generalne dužnosti svih državnih i nedržavnih subjekata da rade na ostvarivanju i zaštiti ravnopravnosti i nediskriminacije, kod nas je ustanovljen i specijalizovani ombudsman, pod nazivom „Poverenik za zaštitu ravnopravnosti“. Nakon zakonskog ustanovljenja 2009. godine, prvi poverenik za zaštitu ravnopravnosti izabran je 5. maja 2010. godine, odlukom Narodne skupštine Srbije. Inače za izbor, kao i za razrešenje potrebna je većina glasova svih narodnih poslanika (apsolutna većina). Uslovi su identični kao i za Zaštitnika građana, dakle pored neophodnog državljanstva lice mora biti diplomirani pravnik sa najmanje deset godina radnog iskustva na pravnim poslovima u oblasti zaštite ljudskih prava, sa visokim moralnim i stručnim kvalitetima. Mandat traje pet godina, a isto lice može biti birano na tu funkciju najviše dva puta. Zadaci tog nezavisnog i samostalnog državnog organa su sprečavanje svih oblika, vidova i slučajeva diskriminacije, zaštita ravnopravnosti fizičkih i pravnih lica u svim oblastima društvenih odnosa, vršenje nadzora nad primenom propisa o zabrani diskriminacije, kao i unapređivanje ostvarivanja i zaštite ravnopravnosti.

Poverenik sprovodi postupak po *pritužbama* zbog diskriminacije i izdaje *preporuke* radi unapređenja zaštite ravnopravnosti. Takođe upozorava javnost o slučajevima diskriminacije i podnosi Narodnoj skupštini redovan (i poseban) godišnji *izveštaj* o stanju u oblasti zaštite ravnopravnosti, koji sadrži ocenu rada organa javne vlasti, pružalaca usluga i drugih lica, uočene propuste i preporuke za njihovo otklanjanje (član 48). Pored tih ključnih tačaka delovanja poverenika, postoji i mogućnost podnošenja prekršajnih prijava i tužbi za zaštitu od diskriminacije. Iz prvog izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti (za 2010. godinu) vidi se da se najveći broj pritužbi odnosio na povredu ravnopravnosti u sferi rada i zapošljavanja, nacionalne pripadnosti, političkog i verskog ubeđenja i pola. Tim povodom Poverenik je izrekao šest upozorenja i saopštenja javnosti i dve

opšte preporuke državnim organima. Postupak rešavanja pritužbi kvalifikuje se kao poseban upravni postupak i okončava se *mišljenjem* o tome da li je došlo do povrede odredaba zakona o zabrani diskriminacije, o čemu obaveštava podnosioca i lice protiv kojeg je pritužba podneta. Uz mišljenje, Poverenik preporučuje licu protiv kojeg je podneta pritužba i način otklanjanja povrede prava. Sam način rada Poverenika za zaštitu ravnopravnosti bliže je uređen poslovníkom. Sva ovlašćenja kojima specijalizovani poverenik ostvaruje svoju ulogu, ukazuju na činjenicu da se ne radi o potpuno čvrstim pravnim ovlašćenjima, te da njegovo mesto u političkom sistemu i stvarni uticaj zavise prvenstveno od profesionalnog ugleda ličnosti koja te poslove obavlja. Ne treba potcenjivati ni psihološko dejstvo same činjenice da postoji poseban i nezavisan specijalizovani kontrolor koji nadgleda i štiti ostvarivanje ravnopravnosti svih.

4.3. Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (dalje: Poverenik), kao što je rečeno, predstavlja hibridni oblik političke i pravne kontrole, odnosno zaštite ljudskih prava koja se odnose na prava građana na obaveštenost, odnosno privatnost. Naime, za razliku od ombudsmana opšteg tipa i prethodnih specijalizovanih ombudsmana, koji po karakteru svojih ovlašćenja spadaju u vanpravne mehanizme kontrole jer nemaju mogućnost meritornog odlučivanja, ovlašćenja i postupanje ovog poverenika su nešto drukčiji i sadrže elemente tzv. (u)pravne kontrole javne uprave. Njegova specijalnost su, kao što se iz naziva vidi – zaštita prava na dobijanje informacija, tzv. prava na obaveštenost, kao i zaštita podataka o ličnosti, tzv. prava na privatnost.

Naime, Poverenik je samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svoje nadležnosti. On ne sme tražiti, ni primati naloge i uputstva državnih organa i drugih lica. Informacija od javnog značaja, u smislu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (član 2) jeste podatak sadržan u određenom dokumentu, nastao u radu ili i vezi s radom organa javne vlasti, za koji javnost „ima opravdan interes da zna“. Organ javne vlasti je: 1) državni organ i organ, odnosno, organizacija kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja; 2) pravno lice koje finansira, u celini ili pretežnim delom, državni organ. Pravo na pristup informacijama od javnog značaja podrazumeva: 1) saznanje da li određeni podatak organ uopšte poseduje, odnosno da li mu je dostupan; 2) uvid u dokument u kojem je informacija sadržana i kopiranje; 3) pravo da mu se kopija dokumenta pošalje. Postoji zakonska pretpostavka da javnost ima pravo da zna sve informacije kojima organ javne vlasti raspolaže. To je u skladu sa načelom javnosti rada uprave koje je predviđeno Zakonom o državnoj upravi. Opravdan interes za svaku informaciju postoji naročito kada se ona tiče zaštite zdravlja i životne sredine. Utvrđena su i zakonska ograničenja prava na pristup informacijama od javnog značaja, i to: 1) radi zaštite života i zdravlja ljudi, vođenja pravnih postupaka i pravičnog suđenja, bezbednosti i odbrane zemlje, opravdanih ekonomskih interesa i drugih pravno zaštićenih vrednosti čije očuvanje preteže u odnosu na pravo pristupa o kojem je reč (član 9); 2) radi sprečavanja zloupotreba (član 13); 3) radi zaštite privatnosti i drugih prava ličnosti (član 14).

Za pokretanje postupka kod organa javne vlasti neophodan je *zahtev*. Najpre tražilac informacije podnosi pisani zahtev organu javne vlasti za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja. Organ je dužan da bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva, obavesti tražioca da li poseduje traženu informaciju i (ako je poseduje) da mu omogući odgovarajući pristup. Ako udovolji zahtevu, organ će o tome sačiniti službenu belešku i time se postupak okončava, dakle bez donošenja posebnog rešenja. Ali, ako odbije zahtev, organ javne vlasti donosi obrazloženo *rešenje*, sa uputstvom o pravnom sredstvu. U slučaju „ćutanja“ organa javne vlasti, tražilac informacije takođe ima pravo na *žalbu* Povereniku kao *drugostepenom organu*. Postupak pred organom javne vlasti je prvostepeni upravni postupak, koji se odvija prema Zakonu o opštem upravnom postupku (ZUP-u), ako u Zakonu o slobodnom pristupu informacijama nije drukčije određeno.

Postupak pred poverenikom jeste drugostepeni upravni postupak, pri čemu se primarno primenjuje Zakon o slobodnom pristupu informacijama a supsidijarno Zakon o opštem upravnom postupku. Tražilac može izjaviti žalbu povereniku u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja prvostepenog organa javne vlasti. Žalba je isključena protiv rešenja Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Vrhovnog kasacionog suda, Ustavnog suda i republičkog javnog tužioca. Pošto izvrši odgovarajuće provere, sasluša obe strane i utvrdi činjenično stanje, poverenik bez odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana od predaje žalbe donosi *rešenje*. Rešenjem se žalba može *odbiti* – time se konstatuje da je prvostepeni organ javne vlasti, u skladu sa zakonom, osnovano odbio da udovolji zahtevu za uvid u određenu informaciju, odnosno dokument. Rešenjem se žalba može i *uvažiti* – i narediti organu javne vlasti da tražiocu omogući uvid u odnosni dokument. To rešenje je *konačno* u upravnom postupku i protiv njega se može podneti *tužba za pokretanje upravnog spora*. Rešenja i zaključci poverenika su obavezni. Njihovo izvršenje, u slučaju potrebe, obezbeđuje Vlada.

Gotovo identičan rad i postupak rešavanja poverenika po žalbi predviđa i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, koji se primenjuje od 2009. godine, a kojim je poverenik dobio sadašnji naziv. S obzirom na dodirne tačke između tzv. prava na obaveštenost (član 51 Ustava RS) i dobijanja podataka i zaštite podataka o ličnosti celishodno je što je ovim zakonima objedinjeno postupanje jednog poverenika. I tim zakonom su utvrđena prava lica na obaveštenje o obradi (član 19), pravo na uvid (član 20), pravo na kopiju (član 21). Zahtev za obaveštenje, uvid i kopiju podnosi se rukovaocu u pismenom obliku. Rukovalac je dužan da obaveštenje o podnetom zahtevu izda bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana, odnosno da omogući uvid, i/ili izdavanje kopije u roku od 30 dana. Ako prihvati zahtev, rukovalac sačinjava zabelešku. Ako rukovalac odbije zahtev, o tome donosi rešenje sa poukom o pravnom sredstvu. U slučaju ćutanja može se izjaviti *žalba Povereniku*. Po izjavljenoj žalbi rešava Poverenik, kao drugostepeni organ, o čemu donosi rešenje. Protiv odluke (rešenja) Poverenika može se pokrenuti upravni spor. Inače Poverenik vrši nadzor nad sprovođenjem i izvršavanjem Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, pri čemu raspolaže značajnim upravnopravnim ovlašćenjima.

Kako se vidi, postupanje poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti podvrgnuto je i *upravnopravnom režimu*, za razliku od

zaštitnika građana i poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Tim režimom za poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti uređen je poseban postupak odlučivanja (upravni), posebna forma akata kojima se odlučuje o dostupnosti informacijama od javnog značaja, odnosno o podacima o ličnosti (rešenje, dakle upravni akt, a ne mišljenje), kao i posebna kontrola u posebnom upravnom postupku (žalbena kontrola), odnosno upravnom sporu (posebna sudska kontrola). Upravnopravni karakter i priroda aktivnosti (ovlašćenja) tog poverenika razlikuju se od klasičnih ovlašćenja ombudsmana. U jedinstvenu upravnopravnu formu odenuta je specijalizovana sadržina ljudskih prava kojima se poverenik bavi. Poverenik meritorno odlučuje u drugostepenom postupku, za razliku od ombudsmana koji kritikuje, obznanjuje, obaveštava, preporučuje, predlaže razrešenje funkcionera, podnosi prekršajne i krivične prijave. Zbog toga je ta kontrola ne samo politička (vanpravna) već i pravna (upravna). Poverenik po izjavljenoj žalbi proverava kako zakonitost tako i celishodnost i donosi meritorno rešenje, dok je težište rada ombudsmana na celishodnosti (koja uključuje i zakonitost). Rečju, poverenik ima jača ovlašćenja za razliku od uobičajenih ovlašćenja ombudsmana. On je aktivni učesnik u drugostepenom upravnom postupku u stvarima iz njegove nadležnosti. Ako se tome doda i autoritet koji u javnosti ima aktuelni poverenik za informacije i zaštitu podataka o ličnosti, onda se lako zaključuje da su efekti tog specijalizovanog organa potvrdili očekivanja.

5. Zaključni osvrt

Uvođenjem ombudsmana opšteg tipa (Zaštitnika građana) 2005. godine i njegovim imenovanjem 2007, kao i uvođenjem specijalizovanih ombudsmana za zaštitu pacijentovih prava, zaštitu ravnopravnosti i za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti Republika Srbija svrstala se u red ogromne većine zemalja koje imaju ombudsmane opšte i specijalne namene. Konceptijski gledano, Zaštitnik građana ima klasičnu ulogu – zaštitnik je građanskih sloboda i prava i oblik je spoljne kontrole uprave. Takođe, ovlašćenja Zaštitnika građana u Republici Srbiji manje-više podudaraju se sa ovlašćenjima tog organa u uporednim sistemima. Tipična ovlašćenja za ombudsmana imaju i zaštitnik pacijentovih prava, kao i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti. Međutim, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti ima jača, upravnopravna ovlašćenja, budući da vrši nadzor nad zaštitom podataka o ličnosti i da meritorno rešava po žalbi na prvostepeno rešenje organa javne vlasti. Na taj način Poverenik se ne može označiti kao klasičan specijalizovani ombudsman koji vrši političku kontrolu, već on aktivno vrši žalbenu upravnu kontrolu. Zbog toga on predstavlja hibridni oblik pravne i političke kontrole javne uprave i efekti njegovog postojanja i delovanja su daleko veći.

Priroda, karakter, pa i značaj ombudsmana, mogu se spoznati i analizom njihovog najmoćnijeg sredstva delovanja – izveštaja o radu i o stanju ljudskih prava u odnosnoj državi. Čini se da, iako poražavajući po upravu, redovni godišnji izveštaji zaštitnika građana i poverenika nikoga nisu posebno zabrinuli. S druge strane, izveštaji zaštitnika pacijentovih prava su brojni i „interni“ budući da organizaciono pripadaju zdravstvenim ustanovama, te njihova analiza nema nekog

naročitog smisla. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, s obzirom na to da je nedavno izabran, podneo je tek prvi redovni godišnji izveštaj parlamentu.

U jeku skoro epidemiološkog širenja specijalizovanih ombudsmana, neki autori se, ignorišući društvene uslove, bez valjane argumentacije (nestrpljivo) zalažu za uvođenje specijalizovanog, policijskog ombudsmana. Međutim, postojeći Zaštitnik građana, uz specijalizovane ombudsmane i ostale institucije, ustanove, sredstva i postupke kontrole, može efektivno da kontroliše i policiju i da se stara o ostvarivanju građanskih prava. Obim i sadržaj izveštaja koje je Zaštitnik građana do sada podneo ukazuju da za njegov delotvorniji rad u predstojećem periodu ima još mnogo neiskorišćenih mogućnosti. Tek kada se one iskoriste, valja razmotriti potrebu za institucionalnim promenama i eventualnim uvođenjem još nekih specijalizovanih ombudsmana, umesto ombudsmana opšteg tipa, ili pored njega.

6. Literatura

1. Davinić, M. (2008). *Evropski ombudsman i loša uprava (maladministration)*. Beograd (doktorska disertacija).
2. Davinić, M. (2007). Značaj institucije ombudsmana za pravni sistem, *Pravni život*, br. 10, 717–727.
3. Davinić, M. (2008). Pojam loše uprave, *Pravni život*, br. 10, 717–731.
4. Dapčević-Marković, Lj. (2008). *Kontrola policije i policijski ombudsman*. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
5. Zakon o Zaštitniku građana, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 79/2005, 54/2007.
6. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 107/2005.
7. Zakon o zabrani diskriminacije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 22/2009.
8. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 120/07, 54/2007.
9. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 97/2008.
10. Jovičić, M. (1969). Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana. Beograd.
11. Jugović, S. (2011). Zaštitnik građana i kontrola policije i BIA-e u Republici Srbiji. *Pravna riječ*, Banja Luka.
12. Marković, R. (2002). *Upravno pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
13. Miletić, S. (2003). *Policijsko pravo*. Beograd: Policijska akademija.
14. Miletić, S. (2009). *Komentar Zakona o policiji*. Beograd: Službeni glasnik.
15. Milkov, D. (2007). Specijalizovani ombudsmani. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 3/07, 101–121. Novi Sad: Pravni fakultet Novi Sad.
16. Milkov, D. (2010). *Upravno pravo III, Kontrola uprave*. Novi Sad: Pravni fakultet Novi Sad.
17. Milosavljević, B. (2004). Građanski nadzor nad policijom – mogući model za Srbiju. Beograd.
18. Popović, S., Petrović, M., u saradnji sa M. Pricom (2011). *Upravno pravo opšti deo*. Niš: Sven Niš Samoizd.
19. Radojević, M. (2008). Parlamentarna kontrola bezbednosnog sektora – policijski i vojni ombudsman. *Politička revija*, br. 3, 797–718.
20. Redovni godišnji izveštaji Zaštitnika građana za 2009 i 2010. godinu, br. 48–100-3585/10 i 48-220/11.
21. Simović, D. (2011). O potrebi ustanovljavanja policijskog ombudsmana u Republici Srbiji, *Policija u funkciji zaštite ljudskih prava*, 83–98. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija.
22. Simović, D. (2011). Značaj ombudsmana u tranzicionim državama – primer Republike Srbije. *Pravna riječ*, Banja Luka, br. 27/2011, Godina VIII, 2011, 211–226.
23. Tomić, Z. (2009). *Opšte upravno pravo*. Beograd: Pravni fakultet, Službeni glasnik.

SINGLE-PURPOSE OMBUDSMEN IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

With the introduction of a general Ombudsman in 2005 (appointed in 2007), as well as of particular forms of single-purpose ombudsmen, the Republic of Serbia joined a vast majority of countries already having the general and special purpose ombudsmen. Following the general trend toward ombudsman specialisation, the forms of single-purpose ombudsmen that are met in Serbia include the Protector of Patients' Rights, established under the Health Care Act, and the Commissioner for Equality Protection, established under the Prohibition of Discrimination Act (2009). In addition, there is another, we can say, hybrid form of political and administrative control and protection of human rights – the Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection, established under the Act on Free Access to Information of Public Importance. After analysing the single-purpose ombudsmen, we find that these institutions, primarily as a form of extrajudicial (political) control of the work of the administration, can merely be a suitable supplement to the existing institutional mechanisms for human rights protection.

INTERNA FINANSIJSKA KONTROLA U PREVENCIJI KRIVIČNOG DELA NENAMENSKOG TROŠENJA BUDŽETSKIH SREDSTAVA

*Jelena Šuput

Sažetak: U ovom radu autor je analizirao razloge za predviđanje krivičnog dela nenamenskog trošenja budžetskih sredstava, kao i neke od načina njegove prevencije. Predmet analize je samo način izvršenja krivičnog dela od strane budžetskih korisnika, imajući u vidu da je radnja izvršenja od strane organizacija obaveznog socijalnog osiguranja specifična zbog načina njihovog finansiranja. Stručno rukovodstvo i kvalitetna interna kontrola i interna revizija trebalo bi da obezbede da poslovanje korisnika budžetskih sredstava bude efikasno, efektivno i ekonomično, kao i da svojim radom doprinesu prevenciji krivičnih dela. Veliki deo javne potrošnje finansira se od dažbina koje plaćaju građani. Zbog toga postoji veliko interesovanje za trošenje budžetskih sredstava, a njihovo nenamensko trošenje predstavlja društveno štetno ponašanje. Republika Srbija je u skladu sa zahtevima Evropske unije svojim propisima predvidela mehanizme koji doprinose jačanju finansijske discipline u javnom sektoru. Od velikog značaja za postizanje navedenog cilja su i fiskalna pravila koja su predviđena Zakonom o budžetskom sistemu, a kojih su dužni da se pridržavaju korisnici javnih sredstava, kako prilikom izrade finansijskih planova, tako i prilikom trošenja javnih sredstava.

Ključne reči: budžetska sredstva, odgovorno lice, namena, finansijsko upravljanje, interna kontrola i interna revizija.

1. Uvod

Republika Srbija se nalazi u procesu stabilizacije i pridruživanja. Taj proces, osim što sadrži podsticaje u vidu različitih programa pomoći, predstavlja i određene ekonomske i političke uslove za pristupanje Evropskoj uniji. Ti uslovi postavljeni su kako državama srednje i istočne Evrope, tako i državama Zapadnog Balkana kome pripada Republika Srbija. Evropski savet je na samitu u Kopenhagenu 1993. godine

* E-mail: jelena.suput@beograd.gov.rs

definisao kriterijume prema kojima države Zapadnog Balkana moraju da usmere svoj politički, ekonomski i institucionalni razvoj. Ti kriterijumi su vrednosti i modeli na kojima se temelji Evropska unija: demokratija, poštovanje ljudskih prava i tržišna privreda. Očekivanja Evropske unije od zemalja koje se nalaze u procesu stabilizacije i pridruživanja su velika i kada je u pitanju oblast javnih finansija. Zbog toga je Republika Srbija svojim propisima predvidela adekvatne mehanizme koji će obezbediti finansijsku disciplinu u javnom sektoru. Radi postizanja tog cilja u pomenutoj zemlji osnovane su institucije koje će vršiti kako eksternu, tako i internu kontrolu trošenja javnih sredstava (Državna revizorska institucija, budžetska inspekcija, interna revizija). Izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu iz 2010. godine predviđena su fiskalna pravila kojih su dužni da se pridržavaju korisnici budžetskih sredstava s ciljem:

- jačanja budžetske discipline;
- poboljšanja koordinacije između različitih nivoa vlasti;
- i smanjenja nesigurnosti kada je u pitanju buduća fiskalna politika.

Ponašanje budžetskih korisnika i ostalih korisnika javnih sredstava treba da doprinese dugoročnoj održivosti fiskalne politike u Republici Srbiji. Odstupanje od fiskalnih pravila moguće je jedino u slučajevima koji su predviđeni Zakonom o budžetskom sistemu¹. Prema odredbi tog zakona, Vlada Republike Srbije u slučaju prirodne katastrofe i eksternih šokova koji utiču na ugrožavanje zdravlja ljudi i nacionalnu bezbednost, kao i u slučaju pada privredne aktivnosti, može doneti odluku o odstupanju od fiskalnih principa i pravila. Upravljanje fiskalnom politikom trebalo bi da bude u skladu sa principom pravičnosti, koji podrazumeva da se uzme u obzir uticaj trenutne fiskalne politike, ne samo na blagostanje sadašnjih, već i budućih generacija. Korisnici budžetskih sredstava, kao i korisnici drugih javnih sredstava, trebalo bi da upravljaju javnom imovinom i obavezama, fiskalnim resursima i rizicima na način kojim se učvršćuje fiskalna održivost. Za nesavesne budžetske korisnike i druge korisnike javnih sredstava predviđene su kako prekršajne, tako i krivičnopravne sankcije. Prekršaji i novčane sankcije za njih predviđeni su Zakonom o budžetskom sistemu, a Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika Republike Srbije iz 2009. godine predviđeno je krivično delo nenamenskog trošenja budžetskih sredstava. Postupanje u skladu sa određenim vrednostima smatra se uslovom funkcionisanja zajednice i zato se te vrednosti štite i normama krivičnog prava².

2. Elementi bića krivičnog dela nenamenskog trošenja budžetskih sredstava

Zakonom o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika³ iz 2009. godine predviđeno je novo krivično delo – nenamensko trošenje budžetskih sredstava. To delo postojaće u slučaju da odgovorno lice korisnika budžetskih sredstava ili odgovorno lice u organizaciji obaveznog socijalnog osiguranja⁴ stvori obaveze ili na

¹ *Službeni glasnik RS*, br. 54/09, 73/10, 101/10 i 101/11.

² Ignjatović, Đ., *Kriminologija*, Dosije, Beograd, 2007, str. 188.

³ *Službeni glasnik RS*, br. 79/09 i 111/09.

⁴ Organizacija socijalnog osiguranja je zajednički imenitelj za Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republički zavod za zdravstveno osiguranje i Nacionalnu službu za zapošljavanje.

teret računa budžeta odobri plaćanje rashoda i izdataka preko iznosa od milion dinara u odnosu na iznos utvrđen budžetom, finansijskim planom ili aktom Vlade kojim se utvrđuje iznos sredstava pozajmice. Krivično delo nenamenskog trošenja budžetskih sredstava spada u krivična dela protiv službene dužnosti zbog pretežnosti zaštitnog objekta⁵ iako se tim delom štite i druge vrednosti. Da bi to krivično delo postojalo, potrebno je da budu ostvareni svi elementi njegovog bića, ali nije neophodno postojanje namere sticanja protivpravne imovinske koristi jer ona nije predviđena zakonskim opisom dela.

Radnja izvršenja krivičnog dela nenamenskog trošenja budžetskih sredstava postavljena je alternativno. Ona se sastoji u stvaranju obaveze ili odobrenju plaćanja rashoda i izdataka preko iznosa od milion dinara u odnosu na iznos utvrđen budžetom ili finansijskim planom. Pomenuto krivično delo postojeće i ukoliko odgovorno lice korisnika budžetskih sredstava ili odgovorno lice u organizaciji obaveznog socijalnog osiguranja stvori obaveze ili na teret računa budžeta odobri plaćanje rashoda i izdataka preko iznosa od milion dinara u odnosu na iznos utvrđen aktom Vlade kojim se utvrđuje iznos sredstava pozajmice.

Za otkrivanje izvršenja krivičnog dela nenamenskog trošenja budžetskih sredstava neophodno je poznavanje Zakona i drugih propisa kojima se uređuje planiranje, izvršenje i kontrola trošenja budžetskih sredstava (Zakona o budžetskom sistemu, Zakona o budžetu⁶, Uredbe o budžetskom računovodstvu⁷, Zakona o javnom dugu⁸, Odluke o budžetu lokalne samouprave⁹). Zakonom o budžetskom sistemu uređen je postupak planiranja, pripreme, donošenja i izvršenja budžeta Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, priprema i donošenje finansijskih planova Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republičkog zavoda za zdravstveno osiguranje i Nacionalne službe za zapošljavanje, finansijsko upravljanje, kontrola i revizija korisnika javnih sredstava i budžeta Republike Srbije, budžeta lokalne vlasti i finansijskih planova organizacija za obavezno socijalno osiguranje, kao i druga pitanja od značaja za funkcionisanje budžetskog sistema. Zakonom o budžetu, odnosno odlukom o budžetu lokalne vlasti, dato je ovlašćenje direktnim, odnosno indirektnim korisnicima sredstava budžeta za trošenje javnih sredstava do određenog iznosa i za određene namene za konkretnu budžetsku godinu. Osim navedenih aproprijacija postoji i stalna aproprijacija u budžetu kojom se obavezno utvrđuju sredstva na ime otplate duga i datih garancija budžetskih korisnika. Sredstva se mogu trošiti u okviru aproprijacije samo u iznosu koji je opredeljen za određenu namenu.

Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srbije predviđeno je da obaveze koje preuzimaju direktni, odnosno indirektni korisnici budžetskih sredstava moraju da odgovaraju aproprijaciji koja im je odobrena za tu namenu u toj budžetskoj godini. Obaveze preuzete u skladu sa odobrenim aproprijacijama, a neizvršene u toku godine, prenose se i imaju status preuzetih obaveza i u narednoj budžetskoj godini, izvršavaju

⁵ Više o tome Stojanović, Z., Perić, O., *Krivično pravo – posebni deo*, Pravna knjiga, Beograd, 2006, str. 346.

⁶ Budući da se donosi svake godine, nije naveden broj *Službenog glasnika*.

⁷ *Službeni glasnik RS*, br. 125/03 i 12/06.

⁸ *Službeni glasnik RS*, br. 61/05 i 107/09.

⁹ Budući da se donosi svake godine nije naveden broj *Službenog lista*.

se na teret odobrenih aproprijacija za tu budžetsku godinu. U slučaju da se u toku godine obim poslovanja ili ovlašćenja direktnog ili indirektnog korisnika budžetskih sredstava promeni, iznos apropirijacija izdvojenih za aktivnosti tog korisnika povećaće se odnosno smanjiti. Ako se obim poslovanja ili ovlašćenja direktnog odnosno njegovog indirektnog korisnika budžetskih sredstava poveća, sredstva će se obezbediti ne sa aproprijacije za drugu namenu, već iz tekuće budžetske rezerve.

Ukoliko se sredstva ne bi koristila za namenu za koju su opredeljena već za drugu namenu u iznosu manjem od milion dinara postojao bi prekršaj iz člana 103. stav 1 tačka 1) Zakona o budžetskom sistemu za koji je predviđena novčana kazna. Iznos od milion dinara je objektivni uslov inkriminisanja (razlog zbog čega je nenamensko trošenje budžetskih sredstava predviđeno kao krivično delo) i ne mora da bude obuhvaćen umišljajem izvršioca. Upravo je taj iznos od milion dinara osnov za razlikovanje prekršaja iz člana 103. pomenutog Zakona od krivičnog dela predviđenog Krivičnim zakonikom. Razlog za predviđanje neke radnje kao krivičnog dela jeste njena društvena opasnost. Zakonodavac se rukovodio tim prilikom predviđanja krivičnog dela nenamenskog trošenja budžetskih sredstava u Krivičnom zakoniku.

Korisnici budžetskih sredstava trebalo bi u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu doprinesu ukupnoj fiskalnoj održivosti i kontroli, koja podrazumeva sprovođenje politika poslovanja bez značajnih izmena u konsolidovanom bilansu sektora države, uz sveobuhvatnu kontrolu ukupnih budžetskih sredstava, kroz uspostavljanje ograničenja na rashode i izdatke koji su zagarantovani zakonom na nivou korisnika budžetskih sredstava.

Budžetom Republike Srbije utvrđuje se ograničenje ukupnog iznosa duga u toku budžetske godine, kao i ukupnog iznosa garancije. U budžetu Republike Srbije, odnosno budžetu lokalne vlasti obezbeđuju se sredstva za finansiranje privremene tekuće nelikvidnosti u skladu sa odredbama zakona kojima se uređuje javni dug – Zakona o javnom dugu. Za finansiranje tekuće nelikvidnosti moraju se koristiti raspoloživa sredstva, u okviru konsolidovanog računa trezora republike Srbije, odnosno trezora lokalne vlasti, pod uslovima i na način koji propisuje ministar, odnosno lokalni organ uprave nadležan za finansije.

Izvršilac krivičnog dela ne može da bude bilo koje lice, već samo rukovodilac direktnog¹⁰ odnosno indirektnog korisnika budžetskih sredstava¹¹ ili organizacija obaveznog socijalnog osiguranja budući da je on odgovoran za namensku, ekonomičnu i efikasnu upotrebu budžetskih aproprijacija.

Posledica krivičnog dela nastupa u trenutku preduzimanja radnje izvršenja i sastoji se u smanjenju raspoloživih budžetskih sredstava u iznosu preko milion dinara. Izvršenjem tog dela oštećena je ne samo država, već i građani, imajući u vidu da se javna potrošnja u velikoj meri finansira iz javnih dažbina koje su oni u obavezi

¹⁰ Zakonom o budžetskom sistemu predviđeno je da su direktni korisnici budžetskih sredstava organi i organizacije Republike Srbije, odnosno organi i službe lokalne vlasti.

¹¹ Indirektni korisnici budžetskih sredstava su pravosudni organi, budžetski fondovi, mesne zajednice, javna preduzeća, fondovi i direkcije osnovani od strane lokalne vlasti koji se finansiraju iz javnih prihoda čija je namena utvrđena posebnim zakonom, ustanove osnovane od strane Republike Srbije, odnosno lokalne vlasti, nad kojima osnivač, preko direktnih korisnika budžetskih sredstava, vrši zakonom utvrđena prava u pogledu upravljanja i finansiranja.

da plaćaju u skladu sa propisima. Za krivično delo nenamenskog trošenja budžetskih sredstava predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do godinu dana. Vrsta sankcije koju će sud izreći odgovornom licu korisnika budžetskih sredstava zavisi od okolnosti pod kojima je delo izvršeno.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku Republike Srbije objavljenih u biltenu „Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji 2010 – prijave, optuženja i osude“¹², u periodu od 2009. kada je krivično delo nenamenskog trošenja budžetskih sredstava predviđeno Krivičnim zakonikom do 2010. godine nije podnesena nijedna krivična prijava, optužni akt i nije donesena nijedna presuda u vezi sa izvršenjem pomenutog krivičnog dela. Razlog za to može biti to što je nenamensko trošenje budžetskih sredstava predviđeno kao krivično delo tek 2009. godine i što se od prekršaja (kao što je već navedeno u prethodnom tekstu) razlikuje samo u iznosu nenamenski potrošenih budžetskih sredstava, pa se zbog toga često ne pravi razlika između prekršaja i krivičnog dela. Za postojanje tog dela najčešće se sazna od strane lica zaduženih za obavljanje kako interne, tako i eksterne finansijske kontrole u javnom sektoru. Budući da se vršenje krivičnih dela osim represivnih mera može sprečavati i preventivnim delovanjem, od velikog značaja za sprečavanje vršenja krivičnog dela nenamenskog trošenja budžetskih sredstava je postojanje stručnih internih kontrolora i internih revizora u javnom sektoru. U njihovoj nadležnosti nije kažnjavanje ili podnošenje krivičnih prijava za nenamensko trošenje budžetskih sredstava. Oni svojim preporukama mogu da ukažu na propuste u poslovanju subjekta u javnom sektoru i na taj način spreče dalje delovanje koje može dovesti do izvršenja krivičnog dela.

3. Kontrola namenskog trošenja budžetskih sredstava

Zakonom o budžetskom sistemu predviđeno je da budžetska inspekcija¹³ vrši inspekciju direktnih i indirektnih korisnika budžetskih sredstava, organizacija za obavezno socijalno osiguranje, kao i ostalih subjekata predviđenih Zakonom. Pomenuti organ je u skladu sa zakonom ovlašćen da kontroliše primenu propisa u oblasti materijalno-finansijskog poslovanja i namenskog i zakonitog korišćenja budžetskih sredstava od strane:

- budžetskih korisnika;
- organizacija;
- preduzeća;
- pravnih lica i drugih subjekata predviđenih Zakonom o budžetskom sistemu.

Primarni cilj delovanja budžetske inspekcije nije podnošenje prekršajne i krivične prijave, već naganje mera za otklanjanje propusta. Ukoliko bi tokom rada budžetska inspekcija utvrdila da je odgovorno lice ili neko drugo lice na koga je to lice prenelo ovlašćenje izvršilo prekršaj ili krivično delo, dužna je da o tome obavesti nadležne organe. Ministar finansija može da obustavi prenos sredstava budžeta u tekućem periodu, osim sredstava za plate, u visini nenamenski utrošenih sredstava koja im je

¹² Bilten je objavljen na veb-stranici Republičkog zavoda za statistiku: [http://webzrzs.stat.gov.rs/ website/respository.docu](http://webzrzs.stat.gov.rs/website/respository.docu).

¹³ Budžetska inspekcija može biti osnovana na Republičkom nivou, nivou autonomne pokrajine i lokalne samouprave.

budžetska inspekcija svojim rešenjem naložila da vrate u budžet. Ukoliko autonomna pokrajina ne postupi po rešenju budžetske inspekcije, ministar finansija može privremeno da obustavi prenos pripadajućeg dela poreza na zarade, poreza na dobit preduzeća, odnosno prenos transfernih sredstava iz budžeta Republike Srbije autonomnoj pokrajini. Isto pravilo može se primeniti i u odnosu na lokalnu samoupravu. Nadležni ministar u skladu sa Zakonom može privremeno da obustavi prenos transfernih sredstava iz budžeta Republike, odnosno pripadajućeg dela poreza na zarade i poreza na dobit preduzeća ukoliko je subjekat kontrole organa lokalne vlasti prekoračio iznos zaduženja propisan odredbama Zakona o javnom dugu do momenta ispunjenja uslova propisanih pomenutim zakonskim propisom. Krivično pravo i krivične sankcije nisu jedino sredstvo kojima se mogu suzbijati društveno štetno ponašanje. Da bi se društvo zaštitilo od takvog ponašanja mora imati na raspolaganju više mogućnosti i sredstava.¹⁴ Primarni cilj krivičnog prava nije primena kazne i krivičnih sankcija već se ono, naprotiv, zasniva na pretpostavci da većina građana neće vršiti krivična dela.¹⁵ Za razliku od budžetske inspekcije i Državne revizorske institucije, koje su ovlašćene da otkriju prekršaj ili krivično delo nenamenskog trošenja budžetskih sredstava i podnesu krivičnu ili prekršajnu prijavu nadležnim organima, interna revizija i interna kontrola treba da deluju preventivno u odnosu na potencijalne izvršioce krivičnih dela.

Interna revizija je nezavisna i objektivna aktivnost davanja stručnog mišljenja i saveta i trebalo bi da pomogne subjektu revizije da svoje obaveze izvrši ekonomično, efikasno i u skladu sa propisima. Zbog toga rukovodilac interne revizije i interni revizori treba da poseduju odgovarajuće znanje kako bi bili sposobni da kvalitetno obavljaju svoj posao i svojim preporukama utiču na otklanjanje propusta subjekata revizije. Na nivou subjekta revizije neophodno je uspostaviti adekvatne sisteme finansijskog upravljanja i internih kontrola, pri čemu treba voditi računa o osobenostima svakog subjekta.

4. Interna finansijska kontrola u javnom sektoru

Pod internom finansijskom kontrolom u javnom sektoru podrazumevaju se interna revizija i finansijsko upravljanje i kontrola. Iako je Zakonom o budžetskom sistemu u sistem interne finansijske kontrole u javnom sektoru svrstana i Centralna jedinica za harmonizaciju Ministarstva finansija, ona tu ne pripada. Njen zadatak nije obavljanje interne finansijske kontrole, već harmonizacija propisa, postupaka i procedura neophodnih za funkcionisanje sistema internih kontrola u javnom sektoru, praćenje usklađenosti standarda kontrole sa međunarodnim revizorskim standardima, koje je Republika Srbija prihvatila svojim propisima, podsticanje stručnog usavršavanja, sertifikacija i nadzor nad radom internih revizora. Ona ne bi trebalo da bude u sastavu Ministarstva finansija¹⁶, već bi s ciljem kvalitetnog i objektivnog obavljanja svoje delatnosti trebalo da bude funkcionalno nezavisan

¹⁴ Stojanović, Z., *Krivično pravo – opšti deo*, Pravna knjiga, Beograd, 2006, str. 23.

¹⁵ *Ibid.*, str. 22.

¹⁶ Ministarstvo finansija je organ uprave u kojem se takođe obavlja interna kontrola i interna revizija. S obzirom na nadležnost Centralne jedinice za harmonizaciju može se postaviti pitanje njene pristrasnosti u odnosu na zaposlene u Ministarstvu finansija koji obavljaju poslove interne kontrole i interne revizije.

organ. Zadatak Centralne jedinice za harmonizaciju je od velikog značaja i od njenog rada zavisi kvalitet interne revizije na nivou cele Republike Srbije. Od ocenjivanja rada internih revizora zavisilo bi njihovo napredovanje, a na osnovu rezultata rada trebalo bi usmeriti i njihovu profesionalnu edukaciju.

5. Finansijsko upravljanje i interna kontrola

Zakonom o budžetskom sistemu predviđena je obaveza za korisnike javnih sredstava da uspostave finansijsko upravljanje i kontrolu, koja se sprovodi politikama, procedurama i aktivnostima s ciljem obezbeđivanja razumnog uveravanja da će korisnik svoje ciljeve ostvariti kroz poslovanje u skladu sa propisima, unutrašnjim aktima i ugovorima, da će njegovi finansijski izveštaji biti realni, a njegovo poslovanje obezbediti ekonomično, efikasno i efektivno korišćenje sredstava, zaštitu sredstava i podataka (informacija). Finansijsko upravljanje i kontrola organizuju se kao sistem procedura i odgovornosti svih lica u organizaciji. Za njihovo uspostavljanje, održavanje i redovno ažuriranje odgovoran je rukovodilac korisnika javnih sredstava. On može da prenese nadležnost za uspostavljanje, održavanje, ažuriranje sistema finansijske kontrole i upravljanja na lica koja on ovlasti. Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima i standardima za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole u javnom sektoru¹⁷, propisani su zajednički kriterijumi i standardi za uspostavljanje i funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole za korisnike javnih sredstava, pod kojima se podrazumevaju:

- direktni i indirektni korisnici budžetskih sredstava;
- organizacije obaveznog socijalnog osiguranja i javna preduzeća osnovana od strane Republike Srbije, odnosno autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda;
- pravna lica osnovana od strane tih javnih preduzeća, odnosno pravna lica nad kojima Republika Srbija, odnosno lokalna vlast ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više od 50% glasova u upravnom odboru, kao i druga pravna lica u kojima javna sredstva čine više od 50% ukupnih prihoda.

Pod internom finansijskom kontrolom u javnom sektoru podrazumeva se sveobuhvatni sistem mera za upravljanje i kontrolu javnih prihoda, rashoda, imovine i obaveza, koji uspostavlja Vlada kroz organizacije javnog sektora sa ciljem da upravljanje javnim sredstvima i njihova kontrola, uključujući i strane fondove, budu u skladu sa propisima, budžetom i principima dobrog finansijskog upravljanja, odnosno efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i otvorenosti.

Od značaja za sprečavanje izvršenja krivičnog dela nenamenskog trošenja budžetskih sredstava jeste da se uspostavi sistem finansijskog upravljanja i kontrole kojim će se obezbediti da se ciljevi i zadaci korisnika javnih sredstava ostvaruju na efikasan i ekonomičan način.

Za postizanje tog cilja neophodno je obezbediti kvalitetnu komunikaciju na svim hijerarhijskim nivoima korisnika javnih sredstava. Takvo postupanje omogućava da svi zaposleni na osnovu direktiva i instrukcija steknu jasnu predstavu o svojoj ulozi i

¹⁷ Službeni glasnik RS, br. 99/11.

odgovornostima u vezi sa finansijskim upravljanjem i kontrolom. S ciljem transparentnosti rada i omogućavanja internoj reviziji da obavlja svoju delatnost, korisnici javnih sredstava su u obavezi da dokumentuju sve poslovne procese i transakcije radi izrade odgovarajućih revizorskih tragova za nadgledanje. Veliki značaj za prevenciju izvršenja krivičnih dela ima i uspostavljanje efektivnog, blagovremenog i pouzdanog sistema izveštavanja, uključujući nivoe i rokove za izveštavanje, vrste izveštaja koje se podnose rukovodstvu i način izveštavanja u slučaju otkrivanja grešaka, nepravilnosti, pogrešne upotreba sredstava i informacija, prevara i drugih nedozvoljenih radnji. Osim adekvatnog finansijskog upravljanja, radi postizanja istog cilja neophodno je uspostaviti kvalitetnu internu kontrolu putem uspostavljanja pisanih politika i procedura, kao i njihovu primenu. Rukovodilac korisnika javnih sredstava je odgovoran za pridržavanje principa zakonitosti i zdravog finansijskog upravljanja javnim sredstvima, planiranje, upravljanje i računovodstvo javnih sredstava, održavanje neophodnog nivoa stručnosti zaposlenih i uspostavljanje uslova za zakonito i etičko ponašanje zaposlenih kod korisnika javnih sredstava što je od velikog značaja za prevenciju izvršenja krivičnih dela. On može u skladu sa Pravilnikom pojedine odgovornosti da prenese na druga lica u okviru korisnika javnih sredstava kojim rukovodi ako zakonom ili drugim propisom nije drugačije određeno. Prenošenjem te odgovornosti ne isključuje se i odgovornost rukovodioca korisnika javnih sredstava. Rukovodioci unutrašnjih organizacionih jedinica odgovorni su rukovodiocu korisnika javnih sredstava za aktivnosti finansijskog upravljanja i kontrole koje se uspostavljaju u organizacionim jedinicama kojima rukovode. Od velikog značaja za praćenje, ažuriranje i preduzimanje mera za poboljšanje sistema za finansijsko upravljanje i kontrolu su i preporuke interne revizije, koje nisu pravno obavezujuće, ali bi trebalo da imaju uticaj na kvalitet i zakonitost rada rukovodilaca i zaposlenih u korisnicima javnih sredstava.

6. Interna revizija

Mogućnost ostvarivanja kontrole nad zakonitošću izvršenja budžeta od strane nezavisne revizije, za svaku državu je jedno od suštinskih pitanja. Uspostavljanje dobrog i efikasnog mehanizma naknadne kontrole trošenja budžetskih sredstava je najbolji način za preventivno delovanje na najodgovornije funkcionere.¹⁸ Cilj interne revizije je procena adekvatnosti i efikasnosti sistema upravljanja i kontrole u odnosu na usklađenost poslovanja sa zakonima, internim aktima i ugovorima, kao i pouzdanost i potpunost finansijskih i drugih informacija. Pod ispitivanjem pravilnosti (zakonitosti) od strane interne revizije podrazumeva se utvrđivanje da li se poštuju zakoni i drugi propisi koji se odnose na javne rashode i javne prihode i preuzete finansijske obaveze, kao i primenu propisa koji se odnose na upravljanje imovinom i ekonomskim poslovima. Nalaz i mišljenje revizora sadržano je u revizorskom izveštaju, koji treba da bude uputstvo za dalje postupanje subjekta revizije. Interni revizor je takođe u obavezi da ukoliko primeti u toku postupka revizije da je odgovorno lice subjekta revizije izvršilo krivično delo o tome obavesti rukovodioca interne revizije

¹⁸ Lončar, Z., Pravna pitanja postupka revizije državnog budžeta, *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva*, Savez udruženja pravnika Srbije i Republike Srpske, Beograd, 2011, str. 543.

(direktora jedinice za internu reviziju), a on je u obavezi da odmah obavesti rukovodioca organa kojem pripada jedinica za internu reviziju. Ukoliko on ne preduzme neophodne mere, rukovodilac jedinice za internu reviziju je u mogućnosti da o tome obavesti nadzorni ili revizorski odbor ako je takav osnovan. Kako bi kvalitetno obavljala svoj posao interna revizija treba da bude nezavisna i objektivna u svom radu.

Posebna funkcionalno nezavisna jedinica za internu reviziju bi u skladu sa Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje interne revizije u javnom sektoru¹⁹ trebalo da postoji kod svih direktnih sredstava budžeta Republike Srbije koji u svojoj nadležnosti imaju indirektno korisnike sredstava budžeta. Nezavisno od tog kriterijuma Pravilnik nalaže obavezu da se interna revizija obavezno uspostavi kod Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije, Ministarstva odbrane, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva finansija, Ministarstva pravde, Ministarstva poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, Ministarstva za infrastrukturu i energetiku, Ministarstva za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu, Ministarstva prosvete i nauke, Ministarstva omladine i sporta, Ministarstva zdravlja, Ministarstva rada i socijalne politike, Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, Ministarstva kulture, informisanja i informacionog društva, ministarstva za Kosovo i Metohiju, Ministarstva vera i dijaspore, Bezbednosno-informativne agencije, Visokog saveta sudstva, Državnog veća tužilaca. Kod indirektnih korisnika budžetskih sredstava Republike Srbije koji nisu uspostavili reviziju u skladu sa Pravilnikom, internu reviziju vrši jedinica za internu reviziju nadležnog direktnog korisnika budžetskih sredstava, u skladu sa sopstvenim planom rada. Jedinica za internu reviziju direktnog korisnika budžetskih sredstava u skladu sa sopstvenim planom rada može da obavlja reviziju i kod indirektnih korisnika budžetskih sredstava koji su osnovali uspostavili sopstvenu internu reviziju. Pomenuta delatnost je veoma bitna za poslovanje direktnih korisnika budžetskih sredstava, organizacija obaveznog socijalnog osiguranja i javnih preduzeća osnovanih od strane Republike Srbije, odnosno autonomne pokrajine, opštine, grada i grada Beograda, pravnih lica osnovanih od strane tih javnih preduzeća, odnosno pravnih lica nad kojima Republika Srbija, odnosno lokalna vlast ima direktnu ili indirektnu kontrolu nad više od 50% kapitala ili više 50% glasova u upravnom odboru, kao i nad drugim pravnim licima u kojima javna sredstva čine više od 50% ukupnih prihoda. Rukovodilac interne revizije i interni revizori imaju pravo na neograničen pristup rukovodiocima, zaposlenima i sredstvima subjekata revizije koji su u vezi sa sprovođenjem revizije. Oni imaju i pravo pristupa svim informacijama, uključujući i poverljive, poštujući njihov odobreni nivo poverljivosti, kao i pristup svim raspoloživim dokumentima i evidencijama u subjektu revizije potrebnim za sprovođenje revizije, pravo da zahtevaju od odgovornih lica sve neophodne podatke, preglede, mišljenja, dokumente ili neku drugu informaciju u vezi revizije. Rukovodilac jedinice za internu reviziju je u obavezi da saraduje i koordinira rad sa eksternom revizijom.²⁰

¹⁹ Službeni glasnik RS, br. 99/11.

²⁰ Iako obaveza omogućavanja vršenja revizije nije izričito predviđena Pravilnikom o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u

Interna revizija je savetodavna aktivnost koja postoji s ciljem doprinosa unapređenju poslovanja organizacije, pomoći organizaciji da ostvari svoje ciljeve, tako što sistematično i disciplinovano procenjuje i vrednuje upravljanje rizicima, kontrole i upravljanje organizacijom. Ukoliko interni revizor primeti da postoji mogućnost izvršenja krivičnog dela u subjektu revizije dužan je da obavesti odgovorno lice subjekta revizije s ciljem prevencije izvršenja.

Do izvršenja krivičnog dela može doći i usled nekvalitetne interne kontrole, i nekvalitetno izvršene interne revizije, pa je od velikog značaja za sprečavanje te mogućnosti konstanto stručno usavršavanje internih kontrolora i revizora. Zbog toga bi, u skladu sa planom stručne edukacije internih kontrola i internih revizora, rukovodioci u okviru kojih su osnovane jedinice za obavljanje tih poslova trebalo da u što većoj meri omoguće realizaciju tih planova u zavisnosti od raspoloživih novčanih sredstava.

7. Zaključak

Zakonom o krivičnom postupku predviđene su sankcije za krivično delo nenamenskog trošenja budžetskih sredstava. Krivičnopravne sankcije ne bi trebalo da budu jedini način za sprečavanje njegovog daljeg vršenja. Najbolji način za prevenciju ne samo tog već i mnogih drugih krivičnih dela jeste postojanje kvalitetne interne finansijske kontrole – finansijskog upravljanja i interne kontrole i interne revizije. U toku postupaka interne revizije moguće je otkriti određene propuste koji mogu da doprinesu izvršenju kako krivičnog dela nenamenskog trošenja budžetskih sredstava, tako i drugih krivičnih dela. Nije retkost da se krivična dela mogu izvršiti i usled neznanja i nepažnje. Blagovremenom reakcijom rukovodstva može se sprečiti njihovo izvršenje. Usled straha da bi krivična dela mogla da budu otkrivena od strane interne revizije, mnogi rukovodioci će nastojati da u svojim organizacijama uspostave kvalitetan sistem finansijskog upravljanja i internih kontrola. Pri tome, oni ne bi trebalo da prepisuju rešenja koja postoje kod nekih drugih korisnika javnih sredstava, već bi pomenute sisteme trebalo da prilagode osobenostima organa kojim rukovode.

Veliki značaj za kvalitetno finansijsko upravljanje, internu kontrolu i internu reviziju ima neprestana stručna edukacija zaposlenih. Od ocene rada interne revizije od strane Centralne jedinice za harmonizaciju zavisice i program stručne edukacije koji će zaposleni pohađati. Osim navedene pretpostavke podrazumeva se da je za kvalitetan rad interne revizije neophodno obezbediti njenu nezavisnost i objektivnost. To znači da bi u skladu sa međunarodnim standardima revizije trebalo obezbediti kako organizacionu, tako i finansijsku nezavisnost interne revizije, a načine kojima se obezbeđuje objektivnost u radu interne revizije trebalo bi konstantno kritički preispitivati.

javnom sektoru, može se reći da ta obaveza proizilazi iz Krivičnog zakonika. Članom 241. pomenutog pravnog akta predviđeno je krivično delo onemogućavanja vršenja kontrole. Budući da se u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu pod internom finansijskom kontrolom u javnom sektoru smatra i interna revizija, onemogućavanje vršenja revizije se može podvesti pod zakonski opis krivičnog dela onemogućavanja vršenja kontrole. Ukoliko bi svojim ponašanjem određeno lice u subjektu revizije onemogućilo obavljanje revizije, protiv njega bi mogla biti podneta krivična prijava zbog izvršenja krivičnog dela onemogućavanja vršenja kontrole.

8. Literatura

1. Ignjatović, Đ. (2007). *Kriminologija*. Beograd: Dosije.
2. Stojanović, Z. (2006). *Krivično pravo – opšti deo*. Beograd: Pravna knjiga.
3. Stojanović, Z. Perić, O. (2006). *Krivično pravo – posebni deo*. Beograd: Pravna knjiga.
4. Lončar, Z. (2011). Pravna pitanja postupka revizije državnog budžeta. *Aktuelna pitanja savremenog zakonodavstva*. Beograd: Savez udruženja pravnika Srbije i Republike Srpske.

THE ROLE OF INTERNAL FINANCIAL CONTROL IN PREVENTION OF MISAPPLICATION OF FUNDS

Summary

In this paper the author analyzed the reasons for prescribing the felony of misapplication of budget funds, as well as some of ways of its prevention. Competent management, internal control and internal audit should make that financial management of public funds efficient, effective and economical. The great part of public expenditures is financed from taxes which are paid by the citizens. Because of that, there is a great interest in expenditure of budget funds, and their misapplication is a sociably damaging behaviour. In order to fulfil the conditions for the EU membership, the Republic of Serbia has included in its national legislation a mechanism of financial discipline in public sector. The fiscal rules which are prescribed by the Law on budget system are very important. The budget fund users are obliged to follow these rules, both when making financial plans and spending of funds.

Guidelines for Authors

General notes	NBP - Journal of Criminalistics and Law / NBP - Žurnal za kriminalistiku i pravo publishes original scientific papers in Serbian and English language.
Title of a paper	Title: font size 14 pt, bold
Authors	The full name and surname of the author should be stated (font size 12 pt).
The name and address of the institution	The name and full address of the institution where the author works and a footnote which should state a corresponding author complete with his/her e-mail address.
Abstract	The abstract should contain from 100 to 250 words (font size 10 pt).
Key words	Not more than 10 key words
Text	<p>The papers should be sent as follows: two printed copies in English and one copy in Serbian, as well as in electronic form, just in English language.</p> <p>The papers should not exceed 16 standard computer-printed pages (A4 format).</p> <p>The papers are prepared in MS Word format, Times New Roman font, single spacing, with the following margins: Top – 2,5 cm, Bottom 2,5 cm Left – 3 cm, Right – 2,5 cm</p>
Text structure	<p>Titles of chapters, sections and subsections should be written in font size 13 pt, bold.</p> <p>1 Introduction 2 Chapter 1 2.1 Section 2 2.1.1 Subsection 3 3. Conclusion 4. References</p>
References	The sources should be listed in alphabetical order, according to APA Citation Style.
Where to send	<p>The papers should be sent either on CD or by e-mail to the following address: casopis@kpa.edu.rs, or by post to the following address: Kriminalističko-policijska akademija 11080 Beograd – Zemun Cara Dušana 196 Republika Srbija Academy of Criminalistic and Police Studies 11080 Belgrade-Zemun Cara Dušana 196 The Republic of Serbia</p>
Tables, graphs and pictures	Tables should be made in Word or Excell. Photographs, graphs and figures are submitted in jpg or pdf format. Picture, graph and drawing width is up to 16 cm. The thickness of lines on graphs and drawings should be 0.3 mm or more.
Copyright	The authors sign consent of the assignment of a copyright.
References	Reference sources are quoted in alphabetical order pursuant to APA Citation Style.
Quoting of references	The references should be quoted in original.

Guidelines for Authors

Type of reference	Reference	Quoting in the text
Book single author	Nation, I. S. P. (2001). <i>Learning vocabulary in another language</i> . Cambridge, UK: Cambridge University Press.	(Nation, 2001)
Book two authors	Cohen, L. G., & Spencer, L. J. (1994). <i>Assessment of language proficiency</i> . New York: Longman.	(Cohen & Spencer, 1994)
Book three authors	Pratkins, A. R., Breker, S., & Green, A. (1989). <i>Attitude structure and function</i> . Hillsdale, NJ: Erlbaum.	First citation: (Pratkins, Breker, & Green, 1989) Subsequent citations: (Pratkins et al., 1989)
A group of authors	<i>Oxford essential world atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press.	(<i>Oxford</i> , 1996)
Chapter in a book	Richardson, J., & Riethmuller, P. (1999). Women in the Japanese workplace. In H. C. Roy, C. A. Tisdell, & H. C. Blomqvist (Eds.), <i>Economic development and women in the world community</i> (pp. 79-96). Westport, CT: Praeger Publishers.	(Richardson & Riethmuller, 1999)
Articles in journals (just a volume)	Jenkins, R. (1984). Learning vocabulary through reading. <i>American Educational Research Journal</i> , 21, 767-787.	(Jenkins, 1984)
Articles in journals (a volume and a number)	Anderson, J. E. (1977). A component analysis of recent fertility decline in Singapore. <i>Studies in Family Planning</i> , 8(11), 45-70.	(Anderson, 1977)
Articles in journals 3 to 6 authors	Kneip, R. C., Lee, A., & Ismond, T. (1993). Self-ratings of anger as a predictor of heart disease. <i>Health Psychology</i> , 12, 301-307.	First citation: (Kneip, Lee, & Ismond, 1993) Subsequent: (Kneip et al., 1993)
Encyclopedia	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha.	(Pittau, 1983)
Newspaper article	Stewart, I. (2000, December 18). Book fuels mistrust of meritocracy. <i>South China Morning Post</i> , p. A12.	(Stewart, 2000)
Online sources	Book: Wallace, A. R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Retrieved November 15, 2005, from http://www.gutenberg.org/etext/2530 Articles in online journals: Rickson, B. L. (2001, March 7). Cultivating positive emotions to optimize health and well-being. <i>Prevention & Treatment</i> , 3, Article 0001a. Retrieved November 15, 2005, from http://journals.apa.org/prevention/volume3/pre00300001a.html Documents and reports: Organization for Economic Co-operation and Development. (2001). <i>Trends in international migration: Continuous reporting system on migration</i> (Annual Report, 2001 edition). Retrieved October 24, 2005, from http://www.oecd.org/dataoecd/23/41/2508596.pdf	(Wallace, 2001) (Rickson, 2001) (Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2001) Subsequent: (OECD, 2001)

You are kindly asked to submit **the summary of your paper in both Serbian and English (up to 15 lines)**, when sending your paper according to these Guidelines.

Uputstvo autorima

Opšte napomene	NBP - Journal of Criminalistics and Law / NBP - Žurnal za kriminalistiku i pravo objavljuje originalne naučne radove na srpskom i engleskom jeziku.
Naslov rada	Naslov rada: veličina fonta 14 pt, bold , Times New Roman
Autori	Navodi se ime i prezime autora (veličina fonta 12 pt).
Naziv i adresa institucije	Naziv i puna adresa institucije u kojoj autor radi, a u fusnoti corresponding author sa e-mail adresom
Apstrakt	Apstrakt sadrži 100-250 reči (veličina fonta 10 pt)
Ključne reči	Ne više od 10 ključnih reči (Key words)
Tekst	Radovi se šalju u štampanoj formi (dve kopije na engleskom, i jedna na srpskom jeziku), kao i u elektronskoj formi, samo na engleskom jeziku. Obim rada je do 16 strana A4 formata. Rad se priprema y <i>MS Word</i> formatu, font <i>Times New Roman</i> , jednostruki prored (single), sa marginama: Top – 2,5 cm, Bottom 2,5 cm Left – 3 cm, Right – 2,5 cm
Struktura teksta	Nazivi podnaslova u radu pišu se fontom veličine 13 pt, bold . 1. Uvod 2. Podnaslov 1 2.1 Podnaslov 2 2.1.1 Podnaslov 3 3. Zaključak 4. Reference
Gde poslati rad	Radovi se dostavljaju na CD-u ili elektronskom poštom na adresu: casopis@kpa.edu.rs, ili poštom na adresu: Kriminalističko-policijska akademija 11080 Beograd – Zemun Cara Dušana 196 Republika Srbija Academy of Criminalistic and Police Studies 11080 Belgrade-Zemun Cara Dušana 196 The Republic of Serbia
Tabele, grafikoni i slike	Tabele uraditi u Wordu ili u Excel-u. Fotografije, grafikoni i slike se dostavljaju u formatu jpg ili pdf. Širina slika, grafikona i crteža treba da bude do 16 cm. Debljina linija na grafikonu i crtežu treba da bude od 0.3 mm i više.
Autorska prava	Autori radova potpisuju saglasnost za prenos autorskih prava.
Referentna literatura	Referentni izvori se navode prema abecednom redu, u skladu sa APA Citation Style.
Citiranje literature	Reference navoditi u originalu

Uputstvo autorima

Vrsta rada	Reference	Citiranje u tekstu
Knjiga 1 autor	Nation, I. S. P. (2001). <i>Learning vocabulary in another language</i> . Cambridge, UK: Cambridge University Press.	(Nation, 2001)
Knjiga 2 autora	Cohen, L. G., & Spencer, L. J. (1994). <i>Assessment of language proficiency</i> . New York: Longman.	(Cohen & Spencer, 1994)
Knjiga 3 autora	Pratkins, A. R., Breker, S., & Green, A. (1989). <i>Attitude structure and function</i> . Hillsdale, NJ: Erlbaum.	First citation: (Pratkins, Breker, & Green, 1989) Subsequent citations: (Pratkins et al., 1989)
Kolektivno autorstvo	<i>Oxford essential world atlas</i> (3rd ed.). (1996). Oxford, UK: Oxford University Press.	(Oxford, 1996)
Poglavlje u knjizi	Richardson, J., & Riethmuller, P. (1999). Women in the Japanese workplace. In H. C. Roy, C. A. Tisdell, & H. C. Blomqvist (Eds.), <i>Economic development and women in the world community</i> (pp. 79-96). Westport, CT: Praeger Publishers.	(Richardson & Riethmuller, 1999)
Članak u časopisu (samo volumen)	Jenkins, R. (1984). Learning vocabulary through reading. <i>American Educational Research Journal</i> , 21, 767-787.	(Jenkins, 1984)
Članak u časopisu (volumen i broj)	Anderson, J. E. (1977). A component analysis of recent fertility decline in Singapore. <i>Studies in Family Planning</i> , 8(11), 45-70.	(Anderson, 1977)
Članak u časopisu 3 do 6 autora	Kneip, R. C., Lee, A., & Ismond, T. (1993). Self-ratings of anger as a predictor of heart disease. <i>Health Psychology</i> , 12, 301-307.	First citation: (Kneip, Lee, & Ismond, 1993) Subsequent: (Kneip et al., 1993)
Enciklopedija	Pittau, J. (1983). Meiji constitution. In <i>Kodansha encyclopedia of Japan</i> (Vol. 2, pp. 1-3). Tokyo: Kodansha.	(Pittau, 1983)
Novinski članak	Stewart, I. (2000, December 18). Book fuels mistrust of meritocracy. <i>South China Morning Post</i> , p. A12.	(Stewart, 2000)
Elektronski izvori	Knjiga: Wallace, A. R. (2001). <i>The Malay archipelago</i> (vol. 1). [Electronic version]. Retrieved November 15, 2005, from http://www.gutenberg.org/etext/2530 Članak u elektronskom časopisu: Rickson, B. L. (2001, March 7). Cultivating positive emotions to optimize health and well-being. <i>Prevention & Treatment</i> , 3, Article 0001a. Retrieved November 15, 2005, from http://journals.apa.org/prevention/volume3/pre00300001a.html Dokumenti i izveštaji: Organization for Economic Co-operation and Development. (2001). <i>Trends in international migration: Continuous reporting system on migration</i> (Annual Report, 2001 edition). Retrieved October 24, 2005, from http://www.oecd.org/dataoecd/23/41/2508596.pdf	(Wallace, 2001) (Rickson, 2001) (Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2001) Subsequent: (OECD, 2001)

Molimo Vas da prilikom dostavljanja rada prema ovom uputstvu, dostavite **rezime Vašeg rada na engleskom i srpskom jeziku (do 15 redova)**.

CIP - Каталогизacija y publikaciji
Nародна библиотека Србије, Београд

343.98

[Nauka, bezbednost, policija]

NBP : žurnal za kriminalistiku i pravo :
journal of criminalistics and law / glavni i
odgovorni urednik = editor-in-chief Goran B.
Milošević ; urednik za engleski jezik =
english language editor Dragoslava Mićović. -
Vol. 1, no. 1 (1996)- . - Beograd (Cara
Dušana 196) : Kriminalističko-policijska
akademija = Academy of Criminalistics and
Police Studies, 1996- (Beograd : Inpress). -
24 cm

Tri puta godišnje
ISSN 0354-8872 = NBP. Nauka, bezbednost,
policija
COBISS.SR-ID 125217799