

ТЕОРИЈСКИ РАДОВИ

Проф. др Драган ЈОВАШЕВИЋ,
Правни факултет у Нишу

ПОРЕСКА ЕВАЗИЈА И ПОРЕСКА КРИВИЧНА ДЕЛА ОБЛИЦИ ИСПОЉАВАЊА ПОРЕСКЕ ЕВАЗИЈЕ

Резиме: У раду је аутор анализирао појам, елементе и основне карактеристике најзначајнијих пореских (фискалних) кривичних дела у нашем правном систему, сходно решењима из Закона о пореском поступку и пореској администрацији Републике Србије из новембра 2002. године. У систему пореских деликата ово су најтежи и најопаснији облици пореске евазије, односно избегавања плаћања пореза и других прописаних дажбина који побуђу посебну пажњу, не само органа кривичног правосуђа, већ и опште јавности и који су изложени са теоријског и практичног аспекта.

Кључне речи: порез, избегавање плаћања, закон, кривично дело, кривична одговорност, казна.

Будући да потпуно и ефикасно увођење и примена пореза на додату вредност¹ има између осталог и циљ да обезбеди ефикаснију наплату јавних прихода односно ефикасније функционисање фискалног система, с једне стране, односно квалитетнију борбу против утаје пореза и других облика пореске евазије, потребно је да укажемо на основне карактеристике и обележја ових противправних активности којима се све савремене земље, па тако и наша, нужно морају супротставити ефикасним мерама и средствима.

Пореска кривична дела², посебно пореска утаја (енг. - tax evasion, франц. - fraude fiscale, нем. - steuerbetrug) представљају изузетно друштвено опасна понашања појединаца и група, односно правних лица (предузећа, установа или других организација) којима се кршењем прописа непосредно или посредно угрожавају финансијски интереси целе друштвене заједнице и то првенствено кроз наношење великих штета фискалном систему и систему

¹ У Републици Србији је ова врста општег пореза на потрошњу уведена Законом о порезу на додату вредност - Службени гласник Републике Србије број 84/2004 и 85/2004. који почиње да се примењује 1. јануара 2005. године; Драган Јовашевић, Закон о порезу на додату вредност са коментаром, Службени лист СЦГ; Београд, 2004. године.

² Драган Јовашевић, Лексикон кривичног права, Службени лист СРЈ, Београд, 2002. године, стр. 397-398.

БЕЗБЕДНОСТ

јавних прихода уопште. Када се има у виду огроман значај који фискални систем, његово уредно, благовремено, потпуно и квалитетно остварење има за постојање, одржање па и развој државе односно друштва онда је посве јасно од колике је важности да се држава широком лепезом различитих мера, средстава, начина и поступака предузетих од стране различитих субјеката на свим нивоима супротстави различитим облицима и видовима неплаћања, прикривања, непријављивања или избегавања плаћања пореза, доприноса и других прописаних обавеза које представљају јавне дажбине, односно јавни приход.

Наравно кршењем прописа у области фискалног система могу да се проузрокују и различите последице. Зависно од врсте повреде, односно проузроковане последице у погледу обима и интензитета повреде или угрожавања заштићених друштвених вредности, закон је предвидео и различите санкције зависно од тога да ли се у конкретном случају ради о кривичном делу, привредном преступу³ или прекршају⁴. Најопаснији и најтежи облици кршења пореских закона којима се и наносе најтеже последице односно највеће штете друштвеној заједници представљају пореска кривична дела.

Основу пореских кривичних дела без обзира о ком облику или виду испољавања се ради у конкретном случају чине различите појавне манифестације пореске евазије (лат. бежање, избегавање) посебно када се има у виду да евазија пореза представља уједно и најзначајнији облик сиве економије. Сива економија се практично може појавити у веома различитим областима делатности као што су: производња и промет робе и услуга, тржиште рада и радни односи, грађевинарство, стамбено-комунална делатност, промет непокретности. Но, са аспекта државних интереса сигурно је да су најзначајнији они облици сиве економије који се појавно манифестују у сфери нарушавања, угрожавања или повређивања фискалног (пореског) система. Овде се управо на првом месту јавља пореска евазија са различитим облицима испољавања. Евазија пореза или различити облици и видови односно начини избегавања утврђивања, разреза и наплаћивања пореза и других прописаних дажбина представљају штетну, противправну и опасну делатност појединаца и група којима се угрожавају основни фискални интереси друштва.

Наиме, порески обвезници доживљавају порез као својеврсни трошак који само погоршава њихову материјалну ситуацију, јер плаћање пореза и других дажбина непосредно утиче на смањивање њихове економске снаге и куповне моћи. Стога они избегавају плаћање пореза у већем или мањем износу или бар покушавају да умање његов терет. Сви ти различити облици избегавања плаћања пореза представљају заправо само различите облике и видове испољавања пореске евазије. Посебан облик ове евазије јесте избегавање плаћања пореза на приходе од незаконитих радњи⁵.

³ О појму и карактеристикама привредних преступа видети више у: Драган Јовашевић, Коментар Закона о привредним преступима, Службени лист СРЈ; Београд, 2001. године; Драган Јовашевић, Привредни преступи у пракси - Практикум, Службени гласник, Београд, 2001. године.

⁴ Драган Јовашевић, Збирка закона о прекршајима са коментаром и праксом, Службени гласник, Београд, 2004. године.

⁵ Драгана Ђњатовић, Финансије и финансијско право, Полицијска академија, Београд, 1999. године, стр. 139.

Опредељење пореских обвезника да у потпуности или делимично избегну плаћање пореза и других доприноса зависи у првом реду од интензитета отпора плаћању пореза. Тај интензитет отпора зависи од више елемената који се могу свести на следеће:

- висина пореског оптерећења,
- намена трошења средстава прикупљених порезом,
- порески облик,
- мишљење јавности да ли је порез правичан или не⁶.

Дакле, разликују се два облика пореске евазије - законита и незаконита.

Законита евазија постоји у случају када се појединци као порески обвезници истина крећу у општим оквирима који су постављени на основу закона или других општих прописа из области фискалног или пореског система, али при томе на различите начине покушавају да избегну у потпуности или делимично плаћање пореза и других прописаних доприноса. Овде се практично ради о различитим облицима коришћења пореских подстицаја (у виду ослобођења или олакшица код утврђивања, разреза или плаћања пореза) или када се користе постојеће правне празнине у пореским и другим законима и прописима управо због високог степена апстракције, уопштености или недоречености, односно вишезначности употребљених речи, израза или појмова или несавршености језика употребљеног од стране законодавца. Ово је нарочито случај у оним системима када се због брзих и наглих радикалних промена у сфери привредног пословања у земљи или иностранству и сами порески прописи често мењају како би се прилагодили новим друштвеним, правним и привредним оквирима.

Наиме, законита, или како је још називају поједини аутори допуштена пореска евазија⁷ обухвата поступке помоћу којих порески обвезник избегава плаћање пореза потпуно или делимично на један од следећих начина:

- променом места пребивалишта или боравишта,
- смањењем или одустајањем од потрошње опорезиваних производа или услуга,
- проналажењем празнина (рупа) у закону.

Самим моментом доспелости порески обвезник пада у дужничку доцњу за плаћање свог пореског дуга. А та доспелост представља својство пореског дуга да му је наступио рок испуњења - који је иначе одређен у закону и чијим пропуштањем се чини штетно и противправно понашање⁸.

Други облик пореске евазије представља незаконита или недопуштена евазија. Незаконитом евазијом појединац као порески обвезник долази под удар закона и казнене репресије. Наиме, у овом случају долази до кршења прописа

⁶ Дејан Поповић, Наука о порезима и пореско право, Београд, 1997. године, стр. 450-451.

⁷ Божидар Јелчић, Наука о финансијама и финансијско право, Загреб, 1990. године, стр. 183-184.

⁸ Ottmar Buhler, Georg Strickdrodt, Steurrrecht, Band 1, Allgemeiner Steurrrecht, Wiesbaden, 1960. године, стр. 365.

БЕЗБЕДНОСТ

у већој или мањој мери при чему се наносе непосредне, директне штете друштвеној заједници. Овде се дакле ради о противправним, противзаконитим, недопуштеним и кажњивим делатностима управљеним директно против пореског (фискалног) система земље. Ова се незаконита евазија може јавити у два вида, који су и најкарактеристичнији за модерне правне и друштвене системе.

Први облик недопуштене пореске евазије је пореска утаја, пореска де-фраздација или утаја пореза и доприноса односно избегавање плаћања пореза. Други облик незаконите пореске евазије је кријумчарење или контрабанда разне робе, производа или услуга преко граница једне или више држава. Но, ови различити облици незаконите пореске евазије ретко се када предузимају самостално, издвојено од осталих противправних активности њихових носилаца. Најчешће је пак случај да се и ове делатности изводе у једном низу кажњивих понашања при чему учинилац, један или више њих, константно врше кажњива, забрањена дела која се у закону одређена било као кривична дела, било као привредни преступи или привредни прекршаји.

Наиме, незаконита евазија обухвата различите поступке пореских обвезника који су усмерени на избегавање плаћања пореза, а којима се крши закон. Да би утајили порез обвезници на недозвољен начин прикривају целу или пак један део своје имовине или објекта опорезивања. Циљ утаје пореза јесте смањене пореског дуга. Стога се у теорији може разликовати зависно од објекта према коме се предузима радња пореске утаје, потпуна или непотпуна утаја пореза⁹.

Незаконита пореска евазија или утаја пореза или избегавање плаћања пореза је кажњива. Све савремене државе па и све државе од свог постанка су се на различите начине и различитим мерама супростављале овим кажњивим делатностима пореских обвезника. У тој борби за ефикаснијим спровођењем пореске дисциплине примењују се различите превентивне, али и репресивне мере. При томе важну улогу у превенцији незаконитог избегавања плаћања пореза игра и свођење пореског терета у разумне оквире, чиме се ублажавају фактори који доприносе повећању интензитета отпора плаћању пореза¹⁰.

Иначе у теорији се могу наћи и таква мишљења према којима је незаконита пореска евазија један од кључних узрока постојања сиве економије. Овај појам обухвата све противзаконите привредне активности које су усмерене на стицање економске користи за лице које обавља те активности, а на штету државе и лица која на легалан начин обављају привредне делатности. Овде се, дакле, ради о обављању економске активности мимо релевантних правних прописа или против њих. Сиву економију у литератури неки аутори још називају и као неопорезована, неформална, црна, подземна или незва-

⁹ Драгана Ђњатовић, *op. cit.* стр. 142.

¹⁰ International Bureau of Fiscal Documentation: *International Tax Avoidance and Evasion*, Амстердам, 1981. године, стр. 21.

нична економија. Но, без обзира који од наведених термина користе поједини аутори, готово су сви сагласни да се овде говори о активностима са којима нешто није у реду или није у реду нешто у вези са информацијама о овим активностима¹¹.

ПОЈАМ И ЕЛЕМЕНТИ КРИВИЧНОГ ДЕЛА ИЗБЕГАВАЊА ПЛАЋАЊА ПОРЕЗА

Међу кривичним делима против привреде по свом значају, природи и карактеру издвајају се пореска кривична дела. Њих има више врста. Основно кривично дело ове врсте је: "Избегаванье плаћања пореза" предвиђено у чл. 172 Закона о пореском поступку и пореској администрацији (који је укинуо одредбу чл. 154 Кривичног закона Републике Србије - кривично дело пореске утаје)¹².

Наиме, избегавањем уставне и законске обавезе плаћања одређеног новчаног износа у корист државе наноси се штета друштвеним интересима, угрожавају се фондови и установе социјалне заштите односно функционисање свих буџетских институција и послова. Но, тек када се ради о избегавању ове пореске обавезе у већем обиму или у тежим случајевима, испуњени су услови за постојање пореског кривичног дела. Сви други мање значајни, различити случајеви пореске недисциплине и пореске евазије представљају истина противправно и кажњиво понашање, али у облику привредног преступа или прекршаја.

Кривично дело избегавања плаћања пореза данас је одређено на различите начине, зависно од тога који закон одређује појам и карактеристике овог дела.

До краја 2002. године у Републици Србији ово дело је носило назив пореска утаја. Дело које је било предвиђено у чл. 154 Кривичног закона Републике Србије (после измена и допуна овог закона из марта 2002. године)¹³ се састојало у давању лажних података о својим законито стеченим приходима, предметима или другим чињеницама које су од утицаја на утврђивање обавеза или у непријављивању истих у случају обавезне пријаве у намери да се за себе или другог у потпуности или делимично избегне плаћање пореза, доприноса социјалног осигурања или других дажбина које представљају јавни приход (а раније је стајала формулација других прописаних доприноса) ако висина избегнуте обавезе прелази износ од четрдесет хиљада динара¹⁴.

Доношењем Закона о пореском поступку и пореској администрацији¹⁵ у чл. 172 предвиђено је ново пореско кривично дело под називом: "Избегаванье

¹¹ W. Begeer, V. H. K. Tuinen, The Statistical Representation of the Informal Economy, Quarterly Journal of the Central Bureau of Statistics, Vol. 1, број 3/1986. године, стр. 77.

¹² Драган Јовашевић, Коментар Кривичног закона Републике Србије са праксом, Номос, Београд, 2003. године.

¹³ Службени гласник Републике Србије, Београд, број 10/2002. године.

¹⁴ Љубиша Јовановић - Војислав Ђурђић - Драган Јовашевић, Кривично право, Посебни део, Службени гласник, Београд, 2004. године.

¹⁵ Службени гласник Републике Србије, Београд, број 80/2002, 84/2002, 23/2003 и 70/2003.

БЕЗБЕДНОСТ

плаћања пореза". Ступањем на снагу овог закона укинута је до тада важеће кривично дело пореске утаје одређено у чл. 154 КЗ РС. Сем термилошке разлике, у погледу осталих обележја, карактеристика и појавних облика ових кривичних дела из кривичног и пореског закона Републике Србије нема већих разлика, па је чак спорно зашто је законодавац извршио и такву термилошку промену.

Кривично дело: "Избегавања плаћања пореза" из чл. 172 Закона о пореском поступку и пореској администрацији се састоји у давању лажних података, о чињеницама које су од утицаја на утврђивање пореза или непријављивању таквих чињеница или неутврђивању пореза или утврђивању пореза у мањем износу од оног који је учинилац у складу са прописима дужан да утврди у намери да се потпуно или делимично избегне плаћање пореза, при чему избегнута висина пореза на овај начин прелази 100.000 динара¹⁶.

Из наведене законске дефиниције произилази да се основно пореско кривично дело може изложити путем основних обележја његовог бића без обзира на ситне, појединачне разлике које постоје у овим законским прописима. Без обзира на различите законске називе за ово кривично дело, ми ћемо га у наставку излагања називати пореска утаја, будући да се избегавање плаћања пореза, утаја пореза или доприноса или пореска дефракција у највећем броју савремених кривичних законодавстава, али и у правној теорији, назива управо пореском утајом. У том смислу ћемо размотрити:

- објект заштите,
- облике испољавања,
- радњу извршења,
- последицу дела,
- облик виности,
- својство учиниоца,
- прописану санкцију¹⁷.

Објект заштите

Из законског описа кривичног дела избегавања плаћања пореза или пореске утаје произилази да се овде ради о кривичном делу *sui generis*. Но, у теорији кривичног права има мишљења да се овде ради о специфичном облику кривичног дела преваре, додуше о делу од преваре где се преварном радњом оштећује друштво у целини. Ово дело даље карактерише и бланкетна диспозиција, што значи да употпуњавање садржине бића овога дела зависи од других прописа из области фискалног и пореског система, а који одређују појам, врсте и садржину појединих пореза и других јавних давања (доприноса и јавних дајбина), обвезнике ових давања као и рокове плаћања истих.

¹⁶ Драган Јовашевић, Коментар Кривичног закона Републике Србије, Номос, Београд, 2003. године, стр. 553-557.

¹⁷ Драган Јовашевић - Тарик Хашимбеговић, Систем пореских деликата, Интермекс, Београд, 2004. године.

Наиме, ова врста диспозиције допушта да се природа и садржина фискалних обавеза у смислу објекта заштите овог кривичног дела утврђује на основу ванкривичних прописа¹⁸.

Објект заштите је код овог кривичног дела одређен као порез. Пошто у оквиру нашег фискалног система има више врста пореза, под овим појмом се у сваком случају подразумева део дохотка или имовине који друштвена заједница одузима од физичких или правних лица (предузећа, установа и других организација) односно предузетника за покриће својих расхода надајући при томе пореском обвезнику неку непосредну противчинидбу или противдавање¹⁹.

Држава заправо порез у смислу дела дохотка или дела имовине узима од својих поданика на основу власти, не вршећи неку непосредну противчинидбу. Порез је према томе вишеструко значајна категорија јер се помоћу њега као инструмента остварују даљи или виши циљеви у име и за потребе целе друштвене заједнице и представља изразито ефикасан механизам социјалне политике.

Слична је функција и улога доприноса и других прописаних дажбина које представљају јавни приход у нашем правном систему. И ова давања служе за задовољење заједничких и опште друштвених потреба. Доприноси су тако давања која се на основу закона и других прописа плаћају из зарада физичких или правних лица, односно предузетника, а ради задовољавања разних друштвених потреба у областима друштвених делатности (као што су социјална, дечја и здравствена заштита, образовање, просвета, култура, наука, привремена незапосленост или неспособност за рад и привређивање).

Међу овим доприносима у пракси се данас посебно издвајају доприноси социјалног осигурања наводећи при томе да се ово кривично дело може учинити и у односу на друге дажбине које представљају јавни приход (у смислу објекта заштите код овог кривичног дела). Управо на овој чињеници се и заснива тврдња да се овде ради о бланкетном бићу кривичног дела. Оваква формулација бланкетне диспозиције код кривичног дела пореске утаје је и унета у наше законодавство реформом из 1977. године.

Али тада су под појмом "доприноси" у смислу објекта заштите биле обухваћене веома различите и бројне јавне дажбине поред оних из сфере социјалног осигурања какав је случај данас. После успостављања новог фискалног система у нашој републици 1992. године под појмом доприноси се сматрају само доприноси социјалног осигурања који су заједно са порезима и другим дажбинама, које представљају јавни приход објект заштите овог кривичног дела. То другим речима значи да избегавање плаћања других јавних прихода (као што су таксе, царине, накнаде разних врста) - не представља објект заштите у смислу овог кривичног дела, већ се у конкретном случају зависно од предузете радње извршења и других околности случаја

¹⁸ Љубиша Јовановић, Војислав Ђурђић, Драган Јовашевић, Кривично право, Посебни део, Службени гласник, Београд, 2004. године, стр. 456-458.

¹⁹ Дејан Поповић, *op. cit.* стр. 450-451.

БЕЗБЕДНОСТ

може радити о другом кривичном делу или пак другој врсти деликата (привредни преступи или прекршаји).

У прилог предњих схватања говори и наша судска пракса²⁰ где се под појмом други прописани доприноси подразумевају све врсте обавеза према друштвеној заједници. При томе према ставу Врховног суда Србије²¹ приликом одлучивања о оптужењу због кривичног дела пореске утаје није неопходно да се износ утајене порезе претходно утврђује у управном поступку од стране пореских органа.

Област фискалног права и права јавних прихода и јавних расхода нам пружа сазнања о мноштву материјално-правних прописа који утврђују поједине видове и облике пореских и других јавних давања зависно од врсте делатности, односно другог вида и извора опорезивања као и с обзиром на својство пореског обвезника. Међу овим прописима у Републици Србији нарочито се истичу:

- Закон о јавним приходима и јавним расходима,
- Закон о локалној самоуправи,
- Закон о обиму средстава и учешћу општина и градова у порезу на промет,
- Закон о акцизама,
- Закон о порезу на промет,
- Закон о порезу на доходак грађана,
- Закон о порезу на добит предузећа,
- Закон о порезима на имовину,
- Закон о порезима на употребу, држање и ношење добара,
- Закон о порезу на финансијске трансакције,
- Закон о порезу на фонд зарада,
- Закон о порезу на екстра доходак и екстра имовину стечену искоришћавањем посебних погодности
- Закон о пореском поступку и пореској администрацији.

У сваком случају важно је посебно истаћи да је за правилну примену кривичног закона и квалификацију конкретног чињеничног стања од значаја и одлука²² Врховног суда Србије према којој нема кривичног дела пореске утаје у случају када је орган управе друштвених прихода у моменту доношења решења о утврђивању пореске обавезе располагао веродостојним подацима који су указивали на лажност података у поднетој пореској пријави од стране пореског обвезника, па и поред тога своје решење заснује на тако поднетој пореској пријави.

²⁰ О пореским кривичним делима у судској пракси видети више у: Војислав Ђурђић - Драган Јовашевић, Практикум за кривично право, Општи део, Посебни део, Службени гласник, Београд, 2003. године.

²¹ Пресуда Врховног суда Србије Кж. I 1815/73.

²² Пресуда Врховног суда Србије Кж. I 1323/84.

Радња извршења кривичног дела

Из законског описа кривичног дела избегавања плаћања пореза произилази да оно има два облика испољавања. То су основни и тежи, квалификовани облик. Основни облик овог кривичног дела се зависно од предузете радње извршења може појавити у четири вида испољавања²³. Према чл. 172 Закона о пореском поступку и пореској администрацији радња извршења је алтернативно одређена као:

- 1) давање лажних података о приходима,
- 2) непријављивање прихода,
- 3) неутврђивање пореза,
- 4) утврђивање пореза у мањем износу.

С обзиром да се овде ради о специфичном облику кривичног дела преваре²⁴ неретко се у кривичној правној теорији може наћи схватање²⁵ да је радња овог кривичног дела најшире узето преварна делатност. У својој конкретизацији она се може манифестовати алтернативно на два начина: као активна, позитивна делатност (чињење) - *delicta commissiva* и као пасивна, негативна делатност (нечињење, пропуштање дужности на чињење) - *delicta omissiva*. При томе се давање лажних података о приходима или утврђивање мањег износа пореза сматра за активну радњу извршења овог кривичног дела, а непријављивање прихода или неутврђивање пореза се узима као пасивна делатност учиниоца дела²⁶.

Давање лажних података о приходима постоји у случају када се чињенице у вези са законито стеченим приходима, предметима или другим чињеницама неистинито, нетачно приказују у односу на стварно, објективно постојеће стање (при чему Закон о пореском поступку и пореској администрацији не тражи да се ради о подацима, о приходима који су законито стечени, већ само да се ради о подацима о чињеницама које су од утицаја на утврђивање пореза).

Наиме, ови се приходи приказују у мањим износима од стварно, реално постојећих и остварених и то за период који подлеже опорезивању или се пак приказују већи расходи од стварних или се нетачно, неистинито приказују друге чињенице и подаци који су од значаја за утврђивање висине законом прописане обавезе пореза, доприноса социјалног осигурања или других прописаних доприноса (друге чињенице и подаци могу да се односе на непријављивање тачног броја запослених лица или броја чланова домаћинства или броја деце на школовању, чињенице запослености брачног друга, вре-

²³ Драган Јовашевић, Коментар Кривичног закона СР Југославије, Службени гласник, Београд, 2002. године, стр. 34-37.

²⁴ Драган Јовашевић, Лексикон кривичног права, Службени лист СРЈ, Београд, 2002. године, стр. 689.

²⁵ Зоран Стојановић, Обрад Перић, Коментар Кривичног закона Републике Србије и Кривични закон Републике Црне Горе са објашњењима, Службени лист СРЈ, Београд, 1996. године, стр. 244-245.

²⁶ Драган Јовашевић, коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом, Номос, Београд, 2003. године, стр. 556.

БЕЗБЕДНОСТ

мена када настаје одређена обавеза плаћања или места настанка такве обавезе и сл.).

Начини оваквог лажног приказивања одлучних чињеница могу бити у реалном животу веома различити. Тако се могу умањивати остварени приходи у целини или само одређени приходи или само приходи из одређених извора или само они приходи остварени у одређеном временском периоду или у одређеном месту или другом подручју, могу се даље умањивати остварени финансијски резултати или се пак могу увећавати трошкови пословања и сл. Битно је да се ово давање лажних података у смислу радње извршења кривичног дела пореске утаје односи на важне, одлучне чињенице које су од значаја за утврђивање висине пореских и других обавеза.

Давање лажних података о чињеницама које немају утицај на утврђивање пореске обавезе или њене висине односно на утврђивање других прописаних обавеза или доприноса или њихову висину не представља радњу извршења овог кривичног дела. За постојање дела је потпуно ирелевантно и на који начин и у ком облику се пореска пријава са овако приказаним и презентираним подацима и чињеницама подноси надлежном пореском органу. Та пријава може бити усмена или писмена (што је чешћи случај) или се пак може радити о предочавању, подношењу на увид пореским органима пословних књига и друге документације везане за пословање са лажним, преправљеним, кривотвореним подацима чак и када се ове књиге или документација подносе на захтев пореског органа или самоиницијативно од стране пореског обвезника.

Дело пореске утаје ће у овом облику постојати и у случају када се лажни подаци на захтев надлежног пореског органа или пак на иницијативу самог учиниоца дела дају накнадно као допуна раније поднете пореске пријаве или у поступку контроле прихода (редовне или ванредне односно инспекцијске контроле) или чак и ако су ти лажни подаци и чињенице презентирани као допуна уз пратећу документацију која се подноси уз пореску пријаву²⁷.

Не постоји напротив кривично дело пореске утаје у случају када је орган управе друштвених прихода у моменту доношења решења о утврђивању пореске обавезе располагао веродостојним подацима који су указивали на лажност података у поднетој пореској пријави од стране пореског обвезника па и поред тога решење заснује на таквој пријави²⁸.

Пореска утаја²⁹ се може извршити само давањем лажних података у погледу законито стечених прихода и предмета. То значи да лице које не поднесе пријаву о приходима који потичу од вршења кривичних дела, привредних преступа, прекршаја или друге незаконите, противправне делатности (нпр. обављања самосталне делатности од стране лица које нема одобрење за

²⁷ Група аутора: Коментар Кривичног закона Републике Србије, Савремена администрација, Београд, 1995. године, стр. 553.

²⁸ Пресуда Врховног суда Србије Кж. I 1196/85.

²⁹ Љубиша Јовановић, Драган Јовашевић, Кривично право, Посебни део, Полицијска академија, Београд, 2002. године, стр. 212.

исто од стране надлежног органа, рад на "црно", делатности у области сиве економије) не чине ово кривично дело³⁰.

Непријављивање прихода стечених на нелегалан, противзаконит начин не узима се као основ за постојање кривичног дела пореске утаје, јер је општеуспојено схватање наше судске праксе да би таква лица у оваквој ситуацији морала себе да пријаве као извршиоца неког од наведених кривичних дела, а што сам закон не тражи (чак шта више, учинилац кривичног дела има право да прикрива или на други начин избегава утврђивање своје одговорности за извршено кривично дело, што је обухваћено његовим правом на одбрану)³¹.

Слично је становиште заузето и на саветовању представника кривичних одељења Врховног суда Југославије, Врховног војног суда и врховних судова република и покрајина које је одржано 9. децембра 1965. године. Према овом схватању грађанин који је откривен у вршењу кривичних дела или прекршаја, односно у неовлашћеном вршењу неке привредне делатности, па од стране надлежног органа буде позван да поднесе пријаву о приходима које је остварио из такве делатности, не чини кривично дело пореске утаје, ако се на позив овог органа не одазове или не поднесе пореску пријаву или у поднетој пореској пријави наведе неистините податке, јер би у овим случајевима обавеза на подношење пореске пријаве односно истините и потпуне пријаве са свим потребним и истинитим подацима и чињеницама које су од утицаја на утврђивање и разрез пореза и других прописаних доприноса или обавеза у ствари представљала дужност учиниоца на самооптуживање, самообвињавање за учињено кривично дело, привредни преступ или привредни прекршај.

Други вид испољавања радње извршења овог кривичног дела јесте непријављивање прихода односно чињеница које су од утицаја на утврђивање пореза. Оно постоји у случају када лице које има законити приход који подлеже опорезивању не поднесе пореску пријаву или у поднету пријаву не унесе неки од извора прихода који улази у основ за опорезивање или његову висину. Према врсти предузете делатности ово се дело може извршити на два начина: пропуштањем да се благовремено у прописаном року поднесе пореска пријава о законито стеченим приходима, предметима или другим чињеницама које су од значаја за утврђивање висине пореске обавезе од стране лица које је по закону или другом подзаконском пропису обавезно да то учине, или пропуштањем да се у благовремено поднету пореску пријаву унесе неки од извора прихода или његова висина, а који подлежу опорезивању³².

Дакле, код овог другог вида испољавања посматраног кривичног дела учинилац је лице које уопште не подноси пореску пријаву, иако постоји таква обавеза или пак у поднету пријаву не уноси податке о чињеницама које се

³⁰ Пресуда Врховног суда Србије Кж. I 44/98.

³¹ Пресуда Врховног суда Србије Кж. I 1384/73 и пресуда Врховног суда Србије Кж. I 196/83.

³² Драган Јовашевић, Лексикон кривичног права, op. cit. стр. 687.

БЕЗБЕДНОСТ

односе на одређени основ за опорезивање или утврђивање доприноса (нпр. у поднетој пореској пријави се не наведу сви извори прихода, или се не наведе одређено време остваривања тих прихода, или се не наведе висина свих остварених појединачних прихода, већ се неки од њих изостављају или умањују по износу). За разлику од претходног вида кривичног дела које се врши активном делатношћу, чињењем овде се радња врши управо пропуштањем дужности чињења која је утврђена законом или другим прописима, дакле негативном, пасивном делатношћу.

Иначе наша судска пракса обилује бројним примерима различитих појавних манифестација облика и видова конкретног испољавања радње извршења кривичног дела пореске утаје, без обзира да ли се ради о давању лажних података о приходима или о непријављивању прихода у случају постојања обавезне пријаве. У том смислу наводимо запажање непосредне судске праксе³³:

"Конкретне радње којим окривљени може извршити кривично дело пореске утаје су: пропуштање пореског дужника да се пријави пореским властима да обавља делатност на основу које настаје пореска обавеза, непријављивање прихода пореском органу или пријављивање само дела, а не свих остварених прихода, истицање одбитака по основу расхода који нису постојали или су били мањи од наведеног износа. као и истицање одбитака по основу расхода чија се сврха не подударе са наведеном (на пример: навођење у пореској пријави трошкова за куповину личног аутомобила као трошкова пословања), истицање одбитака од пореске основице по непостојећим основама (на пример: стандардног одбитка за дете које није издржавано, трошка амортизације за непостојеће основно средство и сл.), пропуштање да се обрачуна, обустави и наплати у целости или делимично порез по одбитку и пропуштање да се утврђени износ пореза благовремено плати и друго".

Трећи вид испољавања овог кривичног дела јесте неутврђивање пореза. И овде је радња извршења нечињење, пасивна, негативна делатности. Ради се о случајевима када је по слову закона или другог прописа сам порески обвезник дужан да утврди висину пореза и да га уплати у остављеном року. Но, може се десити у пракси да порески обвезник пропусти овакву законску обавезу чиме остварује обележје овог кривичног дела.

И, коначно, последњи вид испољавања кривичног дела избегавања плаћања пореза у Републици Србији јесте утврђивање пореза у мањем износу од оног који је у складу са прописима дужан да сам утврди. За разлику од претходног вида предузете делатности овде учинилац у пореском обвезнику поступа у складу са прописима и утврђује у остављеном року пореску обавезу, али у мањем износу од оног који би требало да је закон у потпуности и правилно примењен.

³³ Марко Кљајевић, Пореска утаја, Билтен Округног суда у Београду, Београд, број 50/1999. године, стр. 7 и даље.

Остала обележја кривичног дела

За постојање кривичног дела избегавања плаћања пореза или пореске утаје, поред предузете радње извршења потребно је испуњење још неколико кумулативно предвиђених услова.

Прво, било која од законом предвиђених радњи извршења мора бити предузета само у погледу прихода и предмета који су законито стечени. То је и логично јер се незаконито, противправно стечена имовина и други предмети односно приходи не могу опорезивати. У Републици Србији ове делатности се морају предузети у односу на чињенице које су од утицаја на утврђивање или плаћање пореза.

Друго, учинилац при предузимању своје радње извршења мора поступати са одређеним субјективним елементом - а то је намера да у потпуности или делимично он сам или неко друго лице избегне плаћање пореза, доприноса или других дажбина које представљају јавни приход. Дакле ова намера као субјективни елемент на страни учиниоца мора постојати у време предузимања радње извршења и то управо код оног лица које у пореску пријаву уноси неистините податке или не подноси пореску пријаву у року или такву пријаву не подноси комплетну у погледу свих потребних података и чињеница које су од значаја за правилно, законито и потпуно утврђивање висине пореске обавезе, односно других прописаних обавеза или јавних дажбина или пак не утврђује или утврђује у мањем износу висину пореске обавезе.

И коначно, треће, за постојање овог дела потребно је да висина овако избегнуте обавезе пређе одређени законом прописани износ од 100.000 динара у Републици Србији. Дакле, између овако избегнуте обавезе у утврђеном износу или више од тога и предузете радње извршења овог дела мора постојати узрочно-последична веза. Висина избегнуте обавезе испод законом предвиђеног износа представља порески прекршај за који су предвиђене прекршајне казне и заштитне мере које у одговарајућем прекршајном поступку изриче надлежни орган управе јавних прихода³⁴.

То даље значи да висина овако избегнуте обавезе плаћања представља објективни услов инкриминације односно законодавни мотив кажњавања. Без испуњења овог услова нема ни кривичног дела већ евентуално може постојати неко друго кажњиво дело (привредни преступ или прекршај). С друге стране сам износ утајеног пореза или других прописаних обавеза и доприноса може да буде од значаја не само за судску индивидуализацију казне (приликом одмеравања врсте и мере казне) већ и за саму квалификацију дела. Наиме потребно је да наведен износ утајеног пореза или другог доприноса представља износ у једној календарској (па и пословној односно пореској години) при чему није од значаја колики је износ утајеног пореза или доприноса по једном исплатном документу или другом писмену самом за себе узетом³⁵.

³⁴ Љубиша Јовановић, Драган Јовашевић, Кривично право, Посебни део, Полицијска академија, Београд, 1995. године, стр. 292; Драган Јовашевић, Лексикон кривичног права, оп. cit. стр. 469.

³⁵ Пресуда Врховног суда Југославије Кж. 68/66.

БЕЗБЕДНОСТ

Но, у теорији кривичног права налазимо и следеће гледиште³⁶. Наиме, да би постојало кривично дело пореске утаје потребно је према овим ауторима да износ обавезе чије се плаћање избегава прелази законом прописани износ. Из овакве законске формулације "чије се плаћање избегава" произилази да за постојање овог кривичног дела није неопходно да је учинилац успео у својој намери да избегне плаћање пореске и друге прописане обавезе.

Стога ће ово кривично дело постојати ако је намера избегавања плаћања пореза, доприноса или других дажбина које представљају јавни приход постојала код учиниоца, независно од тога да ли је плаћање тих обавеза избегнуто или није, тако да уколико је плаћање обавеза избегнуто, та околност није одлучујућа за постојање кривичног дела. Међутим, околност да је плаћање пореза, доприноса и других прописаних дажбина које представљају јавни приход избегнуто као и колики је износ избегнуте обавезе или мање плаћене обавезе може да буде од значаја за оцену тежине последице овог кривичног дела и у том смислу да буде од утицаја на одмеравање казне. При томе је без значаја која се од наведених обавеза избегава и да ли се учињеним делом ишло за тим да се избегне плаћање само једне или више обавеза које су у закону или другом пропису наведене.

Утајени износ пореза код осуде за кривично дело пореске утаје не може да се сматра као оштећење настало услед извршења кривичног дела, нити се оптужени пресудом може обавезати да износ утајеног пореза плати по основу имовинско правног захтева постављеног од стране скупштине општине³⁷.

Последица кривичног дела пореске утаје се састоји у проузроковању штете органима, службама и пословима од интереса за целу друштвену заједницу чијем финансирању управо и служи благовремена, ефикасна и потпуна наплата пореза, доприноса социјалног осигурања и других дажбина које представљају јавни приход.

Дело је свршено код радње давања лажних података о чињеницама или код радње утврђивања пореза у мањем износу, када је решење о утврђивању пореза или доприноса постало коначно у поступку његовог доношења од стране надлежног органа управе јавних прихода. Све до тог момента постоји покушај који с обзиром на висину прописане казне за основно кривично дело није кажњив. Код пореза и доприноса који се наплаћују по одбитку, дело је свршено у моменту доспелости пореског дуга, а код пореза где је сам закон одредио време његовог плаћања, дело је свршено истеком законом одређеног рока. Када се ово дело врши препуштањем подношења пореске пријаве или пропуштањем да се утврди висина пореза, оно је свршено када надлежни порески орган у року који је прописан за утврђивање одређене врсте пореза и других доприноса није донео решење о томе³⁸.

³⁶ Група аутора: Коментар Кривичног закона Републике Србије, оп. cit. стр. 554.

³⁷ Пресуда Врховног суда Србије Кж. I 901/73.

³⁸ Марко Кљајевић, оп. cit. стр. 10.

Но, у погледу давања одговора на питање када постоји свршено кривично дело пореске утаје у кривично правној литератури налазимо и другачије становиште³⁹. Према овим ауторима дело је свршено када је учинилац дао лажне податке о својим законито стеченим приходима, предметима и другим чињеницама, односно када није пријавио свој законито стечени приход, предмете и друге чињенице у времену када је то требало учинити. Значи овде се не тражи да је учинилац избегао (потпуно или делимично) плаћање пореза или одговарајућих доприноса. Зато ако надлежни порески орган није поверовао поднетој пријави па сам дође до правог стања на основу којег разреже порез, ове чињенице могу утицати на индивидуализацију казне, а не и на постојање кривичног дела. Али не постоји ово кривично дело у случају када је надлежни орган у моменту доношења решење о утврђивању пореске или друге обавезе располагао веродостојним подацима, па и поред тога своју одлуку заснује на неистинито поднетој пореској пријави од стране обвезника.

Извршилац кривичног дела пореске утаје је свако оно лице које даје лажне податке или утврђује порез у мањем износу, односно које пропушта да поднесе пореску пријаву или пропушта да утврди висину пореза у року, а било је дужно да то учини. Најчешће се у овој улози јавља сам порески обвезник, али то могу бити и друга лица: законски заступник или пуномоћник тог лица или лица која у његово име и за његов рачун подносе пореску пријаву, воде пословне књиге и другу документацију, израђују завршне и периодичне рачуне предузећа или другог правног лица. То може да буде и лице које само формално под туђим именом обавља пословну делатност која га обавезује на подношење пореске пријаве и плаћање одговарајућих доприноса друштвеној заједници.

Али у извршењу овог кривичног дела специфичног облика предузимања радње извршења, могуће је да се на страни учиниоца јави не само непосредни извршилац који је предузимао једну или више законом предвиђених делатности, већ и друга лица која учествују у овим делатностима помажући или доприносећи овоме, стварајући му повољне услове да своју радњу или оствари уопште или оствари у целисти или је оствари брже, ефикасније и једноставније.

Имајући у виду једну овакву ситуацију Врховни суд Србије⁴⁰ је истакао: Када се купац и продавац непокретности споразумеју да порез на промет плати купац и да у писмено састављени уговор унесу нижу цену од стварне како би купац платио мањи порез, кривично дело пореске утаје чине и продавац и купац без обзира што је по закону продавац обавезник пореза на промет непокретности јер је купопродајна цена такав податак који је од битног утицаја на утврђивање висине пореске обавезе. Из овога схватања произилази да су у конкретном случају извршиоци, односно саизвршиоци кривичног дела пореске утаје и продавац и купац јер су свесно и вољно саставили писмени

³⁹ Зоран Стојановић, Обрад Перић, Коментар кривичног закона, оп. cit. стр. 245.

⁴⁰ Пресуда Врховног суда Србије Кж. I 1606/75.

БЕЗБЕДНОСТ

уговор одређене садржине (са ценом која је нижа од стварне) у намери да једно од њих делимично избегне плаћање пореза.

У случају када се ради о ситуацији у којој правно лице (предузеће, установа или друга организација) предузетом делатношћу свог одговорног или службеног лица избегне плаћање пореза или других прописаних доприноса чиме су испуњени услови за постојање овог кривичног дела из републичких закона, правно лице одговара за учињени привредни преступ (за што му се могу изрећи новчана казна и заштите мере), а само одговорно или службено лице се јавља као учинилац кривичног дела пореске утаје.

Када власник приватног предузећа набавља и ставља у промет разну робу без пратеће документације и при томе не обрачунава и не уплаћује порез на промет, када је то учињено у намери избегавања плаћања пореских обавеза чини кривично дело из чл. 154 КЗ РС⁴¹.

У погледу кривичне одговорности закон тражи постојање директног умишљаја на страни извршиоца кривичног дела. Тај умишљај квалификује:

- 1) свест учиниоца да даје лажне податке или утврђује порез у мањем износу, односно свест да пропушта подношење пријаве или утврђивање пореза у прописаном року,
- 2) хтење да управо предузима овакве своје делатности чињења или нечињења и
- 3) намера учиниоца да на овај начин у потпуности или делимично избегне плаћање пореза и других прописаних обавеза за себе или неко друго лице.

За ово дело закон је прописао кумулативно казну затвора до три године и новчану казну.

Ово је изузетак од правила према коме је законодавац за свако кривично дело алтернативно прописао једну или више казни. Но, поред казни учиниоцу овог кривичног дела се може изрећи и мера безбедности забране вршења позива, делатности или дужности предвиђена у чл. 66 ОКЗ раније КЗ СРЈ или мера безбедности одузимања предмета из чл. 69 ОКЗ или мера у смислу чл. 84 ОКЗ чијом се применом може се изрећи одузимање имовинске користи која је прибављена извршењем кривичног дела као посебно кривично-правна мера *sui generis*.

КВАЛИФИКОВАНИ ОБЛИК КРИВИЧНОГ ДЕЛА

Поред основних видова испољавања кривичног дела избегавања плаћања пореза или пореске утаје законодавац познаје и теже, квалификовано дело. Оно је предвиђено у чл. 172 ст. 2 и 3 Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Теже дело за које је закон прописао строжије кажњавање може се јавити у два вида.

⁴¹ Пресуда Окружног суда у Београду Кж. 2226/95.

Први тежи облик овог кривичног дела у Републици Србији за који је забрањена казна затвора од шест месеци до пет година и кумулативно новчана казна постоји у случају ако износ пореске обавезе чије је плаћање неком од законом предвиђених делатности прешао износ од милион динара. Најтеже пореско кривично дело постоји ако је учинилац било којом својом делатношћу, једном или више њих, успео да избегне плаћање пореза у висини која прелази износ од три милиона динара. За ово је дело прописана казна затвора од једне до десет година и новчана казна.

Квалификаторна околност за постојање овог тежег облика кривичног дела јесте висина избегнуте обавезе, односно висина нанете штете органима и службама које се финансирају из наплаћених јавних прихода. Та вредност мора бити утврђена с обзиром на време предузимања радње извршења основног облика кривичног дела и она мора бити у узрочно-последичној вези са предузетом радњом извршења. И коначно та квалификаторна околност мора бити обухваћена умишљајем учиниоца. Наиме, пошто се овде ради о кривичном делу квалификованом тежом последицом, то значи да је за његово постојање потребно да је учинилац свестан (да зна) да својом радњом управо врши утају пореза или других обавеза у већем износу, али се при томе не тражи да је баш у потпуности и свестан одређене висине утајеног пореза, доприноса или других дажбина које представљају јавни приход.

Поред наведеног схватања, морамо рећи, у теорији кривичног права ипак има неслагања у вези са питањем одређивања природе и карактера квалификованог облика кривичног дела пореске утаје⁴². Тако се према једном схватању овде ради о кривичном делу квалификованом нарочитом околношћу (како смо то већ претходно изложили). Но, судска пракса у погледу овог квалификовања недозвољеног понашања учиниоца није увек била и јединствена.

Тако је на саветовању судија кривичних већа Врховног суда Југославије и представника кривичних одељења републичких врховних судова које је одржано у Београду од 7-9. децембра 1965. године мишљење било подељено у погледу утврђивања разлике између основног и квалификованог облика овог кривичног дела.

Касније је пак судска пракса ипак заузела становиште да између основног и квалификованог облика кривичног дела пореске утаје не постоји квалитативна разлика. Ради се о томе да оба ова облика кривичног дела садрже истоветна законска обележја, истоветан законски опис и све идентичне елементе па се узима да је међу њима разлика квантитативне природе (у висини избегнуте обавезе плаћања), а не квалитативне природе. У осталом овакво је схватање и заузето на саветовању судија кривичних већа Врховног суда Југославије и представника кривичних одељења републичких врховних судова које је одржано такође у Београду од 26-27. децембра 1968. године.

⁴² Зоран Стојановић, Обрад Перић, Коментар Кривичног закона, *op. cit.* стр. 246.

БЕЗБЕДНОСТ

ОСТАЛА ПОРЕСКА КРИВИЧНА ДЕЛА

Закон о пореском поступку и пореској администрацији у Републици Србији поред већ наведеног кривичног дела избегавања плаћања пореза познаје још пет пореских кривичних дела. То су:

- Неуплаћивање пореза по одбитку,
- Састављање или подношење фалсификованог документа од значаја за опорезивање,
- Угрожавање наплате пореза и пореске контроле,
- Недозвољен промет акцизних производа,
- Недозвољено складиштење робе.

Неуплаћивање пореза по одбитку

Прво новоуведено пореско кривично дело предвиђено у чл. 173 Закона о пореском поступку и пореској администрацији јесте: "Неуплаћивање пореза по одбитку". Дело има два облика испољавања. То су основни и квалификовани облик.

Дело чини лице које у намери избегавања пореза не уплаћује на прописани уплатни рачун јавних прихода износ који је обрачунат на име пореза по одбитку.

Објект заштите код овог посебног пореског кривичног дела јесте посебна врста пореза као извора јавних прихода Републике Србије. То је порез по одбитку.

Радња извршења је неуплаћивање пореза. То је делатност нечињења, пропуштања да се у законом прописаном року уплати обрачунати износ пореза по одбитку. Дело постоји чак и у случају када је ова врста пореза обрачуната на законом и другим прописима утврђени начин, ако није исти износ и уплаћен или је пак овај износ погрешно уплаћен на неки други уплатни рачун, а не на уплатни рачун јавних прихода.

За постојање радње извршења потребно је да је исту предузело одређено лице у намери да се на овај начин не уплати порез. Намера на страни учиниоца представља субјективни елемент бића овог кривичног дела. То даље значи да се ово дело може извршити само са директним умишљајем.

Као учинилац овог дела може се јавити лице са одређеним личним својством. То може бити: одговорно лице у правном лицу (као пореском платиоцу) или предузетник.

За основно кривично дело закон је прописао казну затвора до три године и кумулативно новчану казну.

У случају да је овако предузетом делатношћу учиниоца износ обрачунатог, а неуплаћеног пореза по одбитку прешао законом предвиђени износ, постоји други, квалификовани облик овог кривичног дела за који је закон предвидео

строже кажњавање. Први тежи вид овог кривичног дела за које је прописана казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна постоји ако износ обрачунатог, а неуплаћеног пореза по одбитку прелази милион динара.

Други, најтежи вид испољавања овог кривичног дела постоји када висина овако неуплаћеног пореза прелази износ од три милиона динара. Учиниоцу овог кривичног дела се може изрећи казна затвора од једне до десет година и новчана казна.

Но, поред казне, учиниоцу било ког облика овог кривичног дела се изриче обавезно и мера безбедности забране вршења самосталне делатности, позива, делатности или дужности на време од једне до пет година.

Састављање или подношење фалсификованог документа од значаја за опорезивање

У чл. 174 Закона о пореском поступку и пореској администрацији предвиђено је кривично дело под насловом: "Састављање или подношење фалсификованог документа од значаја за опорезивање". Овде се заправо ради о посебном, специјалном облику кривичног дела фалсификовања исправе⁴³ које је иначе предвиђено у чл. 233 КЗ РС.

Објект напада јесте докуменат од значаја за утврђивање пореза другом лицу или пореској управи. Мишљења смо да би било прецизније и правилније да је законодавац употребио термин исправа уместо термина докуменат. То је у сваком случају писмено које је састављено у одређеној форми и које садржи изјаву воље или мисли неког лица, а која је правно релевантна. Постоји више врста ових исправа (докумената), али се све могу поделити на: 1) приватне, јавне и службене, односно 2) намерне и случајне исправе као и на 3) оригинале, преписе и дупликате.

Радња извршења је двојако алтернативно одређена. То може бити састављање или подношење писмена. Састављање је у ствари прављење исправе. То може бити прављење потпуно нове, до тада непостојеће исправе или пак преиначење, преправљање неке постојеће исправе. Овако сачињена исправа може бити неистинита, лажна или како закон каже фалсификована у потпуности или делимично, али је важно да се неистинитост односи на битне чињенице које заснивају правно релевантан карактер оваквог писмена. Подношење овакве исправе је њено стављање у оптицај, односно предаја непосредно или одашиљање поштом или на други посредан начин.

За постојање овог кривичног дела од значаја је да је овако одређена радња извршења предузета у намери да се на овај начин избегне у потпуности или бар умањи висина пореске обавезе, без обзира да ли је учинилац у овој намери и успео. И друго, радња извршења мора да се односи на докуменат који је од значаја за утврђивање пореза.

⁴³ Види: Драган Јовашевић, Кривично дело фалсификовања исправе - теорија и пракса, Задужбина Андрејевић, Београд, 1996. године.

БЕЗБЕДНОСТ

За ово је дело закон прописао казну затвора од три месеца до пет година и новчану казну.

Ово кривично дело нема тежи, квалификовани облик.

Угрожавање наплате пореза и пореске контроле

Следеће пореско кривично дело јесте: "Угрожавање наплате пореза и пореске контроле". Ово дело је предвиђено у чл. 175 Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

Објект напада јесте ствар која представља предмет, објект принудне наплате пореза или пореске контроле.

Дело чини лице које у намери угрожавања наплате утврђеног пореза њему или другом лицу у поступку принудне наплате или пореске контроле сакрије, отуђи, уништи или учини неупотребљивом ствар која је предмет принудне наплате пореза или пореске контроле или које даје лажне податке о чињеницама које су од значаја за спровођење принудне наплате пореза или пореске контроле.

Дело има два основна облика испољавања, али им је заједничко да оба проузрокују конкретну опасност, угрожавање по остварење фискалних интереса Републике. Први облик овог дела чини лице које сакрије, отуђи, уништи или учини неупотребљивом ствар. За ово дело је битно да се ради о ствари која је предмет или принудне наплате пореза или која је објект пореске контроле. Битно је да је ова радња предузета у намери да се за себе или друго лице на овај начин угрози плаћање утврђеног пореза.

Сакривање јесте склањање ствари са до тада познатог на непознато место. Отуђивање може бити са или без накнаде, а ради се о преношењу власништва ствари на друго лице. Уништење је разарање супстанције неке ствари физичким, хемијским или сличним начином, тако да не може да служи за сврху за коју је првобитно било намењено. Чињење неупотребљивом неке ствари значи њено довођење у стање да не може да се употребљава за сврху за коју је намењено. Битно је да се овакве делатности предузимају у вези са поступком принудне наплате пореза или у поступку пореске контроле.

Други облик испољавања овог кривичног дела се састоји у давању лажних података о чињеницама које су од значаја за спровођење поступка принудне наплате пореза или поступка пореске контроле. Овде се ради о посебном, специјалном облику кривичног дела избегавања плаћања пореза. Радња извршења овог облика дела се састоји у давању лажних података. Ти подаци могу бити лажни у потпуности или делимично. Подаци могу бити дати у писменој форми или пак усмено на записник. Битно је да се ови подаци дају у вези са поступком принудне наплате пореза, односно у вези са поступком пореске контроле. И друго, битно је да се ове делатности пре-

дузимају у намери учиниоца да на овај начин угрози наплату утврђеног пореза било према њему или неком другом лицу.

Ово кривично дело може учинити свако лице, а у погледу виности потребан је директан умишљај.

За ово је дело прописана казна затвора до једне године и новчана казна.

Ово дело нема кваклифковани облик.

Недозвољени промет акцизних производа

У одредби чл. 176 Закона о пореском поступку и пореској администрацији је предвиђено кривично дело под називом: "Недозвољен промет акцизних производа". Овде се ради заправо само о посебном, специјалном облику кривичног дела недозвољене трговине које је иначе предвиђено у чл. 147 КЗ РС.

Основно дело се састоји у стављању у промет или продаји производа који нису посебно обележени прописаним контролним акцизним маркицама у складу са законом.

Објект напада јесу производи који су према одредбама Закона о акцизама обавезни да у промету буду прописано обележени контролним акцизним маркицама.

Радња извршења овог кривичног дела је двојачко одређена. То може бити стављање у промет или продаја. Стављање у промет је омогућавање дистрибуције на било који начин ових производа до крајњих потрошача. Продаја је замена, уступање ових производа за новац. Битно је да се радња извршења у било ком облику предузима у односу на производе који нису посебно обележени прописаним контролним акцизним маркицама у складу са законом, што указује да се овде такође ради о бланкетном пореском кривичном делу.

Учинилац дела може бити свако лице, а у погледу виности потребан је умишљај.

За ово је дело прописана казна затвора од шест месеци до пет година.

Други облик овог дела може учинити предузетник или одговорно лице у правном лицу које се бави производњом или увозом производа који у складу са законом морају бити посебно обележени контролним акцизним маркицама, ако не предузме мере да ови производи пре стављања у промет заиста и буду обележени на прописани начин. Радња извршења овог облика се састоји у нечињену, непоступању учиниоца, непредузимању свих мера да се овакви производи обележе на законом прописани начин, а то је посебним контролним акцизним маркицама.

Као учинилац овог дела се може јавити само лица са одређеним личним својством - предузетник или одговорно лице у правном лицу које се бави производњом или увозом оваквих акцизних производа, а у погледу виности потребан је умишљај.

БЕЗБЕДНОСТ

За ово је дело прописана казна затвора од шест месеци до три године.

Но, поред казне, учиниоцу дела се изриче и мера безбедности забране вршења позива, делатности или дужности у трајању од једне до пет година. Такође се имовинска корист прибављена овако извршеним кривичним делом обавезно одузима применом посебне кривично правне мере из чл. 84 ОКЗ.

Недозвољено складиштење робе

Последње пореско кривично дело у правном систему Републике Србије уведено је новелом из маја 2004. године у чл. 176а Закона о пореском поступку и пореској администрацији⁴⁴. Према законском опису ово кривично дело има два облика испољавања.

Објект напада јесте роба на коју се плаћа порез, односно која сходно пореским прописима подлеже опорезивању.

Први основни облик чини лице које робу на коју се плаћа порез складишти у просторији која није регистрована за ову намену, или које дозволи да се у његовој просторији која није регистрована за ову намену, складишти робу.

Радња извршења је алтернативно одређена као: 1) складиштење (лагеровање) или 2) допуштање, дозвољавање (помагање у виду стварања услова и претпоставки) да се складишти роба. Битно је да је ова радња предузета у односу на одређену робу и на одређеном месту. Место предузимања радње извршења које је елеменат бића кривичног дела јесте просторија (отворени или затворени простор) која није сходно постојећим прописима и на основу одобрења надлежног државног органа регистрована за овакве намене, односно делатности.

Други основни облик овог дела чини лице које у просторији која је регистрована за складиштење робе, ускладишти робу на коју се плаћа порез а за коју не постоји прописана документација о пореклу робе и плаћеном порезу.

И радња извршења овог другог облика дела је складиштење робе. Али овај пут та се радња предузима управо у односу на робу за коју се плаћа порез, а за коју не постоји пратећа документација о пореклу робе или о плаћеном порезу, која се на овај начин складишти управо у просторији која је на основу закона и других прописа регистрована од стране надлежног државног органа управо за складиштење робе.

Учиниоца овог дела може да буде свако лице, а у погледу виности потребан је умишљај који обухвата свест о својству робе на коју се плаћа порез и свест о непоседовању одобрења, односно регистрације за складиштење робе.

⁴⁴ Службени гласник Републике Србије број 55/2004.

За ово је дело прописана кумулативно казна затвора од три месеца до три године и новчана казна. Учиниоцу дела који је предузетник односно одговорно лице у правном лицу обавезно се изриче и мера безбедности забране вршења позива, делатности или дужности у трајању од једне до пет година, а роба која је предмет складиштења на незаконит начин се обавезно одузима применом посебне мере безбедности - одузимања предмета.

ОТКРИВАЊЕ ПОРЕСКИХ КРИВИЧНИХ ДЕЛА ПРЕМА ЗАКОНУ О ПОРЕСКОМ ПОСТУПКУ И ПОРЕСКОЈ АДМИНИСТРАЦИЈИ

Закон о пореском поступку и пореској администрацији је у Републици Србији знатну пажњу посветио различитим пореским деликтима - кривичним делима и прекршајима. Стога је и логично да је откривање ових деликата поставио на новим основама. Тако је у глави пет (у члановима 135-139) овог закона под насловом: "Откривање пореских кривичних дела" утврдио поступак, права и обавезе одређених органа и појединаца у поступку расветљења и разрешења ових кривичних дела, а посебно са аспекта њиховог пријављивања.

У чл. 135 изричито је наведено да послове откривања пореских кривичних дела и њихових учинилаца обавља посебно формирана - пореска полиција. Овај орган у поступку откривања пореских кривичних дела и њихових учинилаца у преткривичном поступку може да поступа као орган унутрашњих послова (чл. 136). Наиме, пореска полиција може самостално или у сарадњи са органом унутрашњих послова да предузима све потражне радње (осим ограничења слободе кретања неког лица) као и да позива и саслушава осумњиченог (али без права на његово принудно довођење).

Када порески инспектор у поступку пореске контроле утврди постојање чињеница и околности које указују на основе сумње да је извршено неко од пореских кривичних дела саставља извештај. Тај извештај заједно са прибављеним доказима одмах доставља руководиоцу Пореске управе, који је дужан да у року од 24 часа проследи овај материјал руководиоцу пореске полиције. Но, може се десити ситуација да порески инспектор у току обављања пореске контроле код неког од пореских обвезника дође до сазнања о постојању основа сумње да је извршено неко кривично дело из других области (нпр. привредно или службено кривично дело), а не пореско дело или прекршај из друге области, тада подноси кривичну или прекршајну пријаву надлежном државном органу.

На основу прикупљених обавештења и прилога, пореска полиција саставља кривичну пријаву⁴⁵ у којој се наводе сви докази о извршеном пореском кривичном делу и његовом учиниоцу.

⁴⁵ Види: Тихомир Васиљевић, Момчило Грубач, Коментар Законика о кривичном поступку, Службени гласник, Београд, 2003. године; Момчило Грубач, Слободан Бељански, Нове установе у Законнику у кривичном поступку, Службени гласник, Београд, 2002. године; Ранко Соколовић, Полиција и кривични поступак, Службени гласник, Београд, 2003. године.

БЕЗБЕДНОСТ

Пријава се доставља надлежном јавном (државном) тужиоцу. Уз пријаву се обавезно достављају документација, прибављени извештаји, изјаве и други материјали који су од значаја за законито, ефикасно и квалитетно вођење кривичног поступка. Ова се пријава може и допунити у складу са условима одређеним у Законику о кривичном поступку у случају када се накнадно сазнају нове чињенице, докази или трагови кривичног дела. У покренутом кривичном поступку пореска полиција је дужна да сарађује са судом и јавним (државним) тужилаштом.

Овај је закон поставио кратке рокове за поступање надлежних државних органа по пореским кривичним делима. Тако, државни тужилац поднету кривичну пријаву узима у разматрање у року од три дана по пријему, а о својој одлуци о покретању кривичног поступка или не, дужан је да обавести руководиоца пореске полиције у року од осам дана од дана доношења одлуке.

TAX EVASION AND TAX-RELATED CRIMINAL OFFENCES

Abstract: The paper analyses the concept, elements and basic characteristics of the most important tax-related criminal offences as regulated by our legislation and according to the law on taxation procedures and tax administration of the Republic of Serbia from the November of the year 2002. Tax evasion is regarded as the most dangerous form of the tax-related criminal offences. Therefore this problem has drawn the attention not only of the criminal justice but of the general public, too.

Key words: tax, tax evasion, law, criminal offence, criminal liability, sentence.

Небојша ПАНТЕЛИЋ,
Служба генералног инспектора

УЛОГА И ЗНАЧАЈ ЕВРОПСКОГ КОМИТЕТА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ ТОРТУРЕ

Резиме: Полазећи од значаја Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака, а посебно Комитета Савета Европе за спречавање тортуре чије извештаје веома често међународни субјекти користе приликом доношења важних одлука од интереса за неку земљу. Кроз овај рад се припадницима Министарства и широј јавности жели представити његова надлежност, овлашћења и основни задаци који су превасходно усмерени на спречавању појава тортуре и других облика нехуманих поступања која се на жалост и даље примењују.

Идеал оснивача Комитета за спречавање тортуре-нулта толеранција према лошем поступању органа одговорних за примену закона, још увек је далеко од достигнутог у многим земљама, где службеници који спроводе закон остају главни прекршитељи људских права.

Кључне речи: Савет Европе, Европска конвенција, Комитет за спречавање тортуре, Комисија МУП Републике Србије, тортуре, нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање и др.

..."Специјални извештач је уверен да у међународном друштву мора доћи до радикалне промене претпоставки везаних за природу лишења слободе. Основна парадигма која се бар један век узима здраво за готово је да затвори, полицијске станице и сличне установе представљају затворена и тајновита места, где се одвијају делатности сакривене од очију јавности. Ову парадигму непрозирности је неопходно заменити парадигмом транспарентности".

Нигел Родлеј
Специјални извештач УН о тортури
3. јул 2001. године

БЕЗБЕДНОСТ

Упркос томе што је забрањена и на основу међународног права и на основу законодавства већине, ако не и свих земаља света, тортура се и даље примењује. Мада је јавно осуђена, тајно се примењује широм света. Као по правилу, тортуру примењују исти они државни органи који су одговорни за поштовање и спровођење закона. Борба против тортуре захтева од свих државних органа да се маше и за штит и за мач закона. Штит који треба да обезбеде подразумева поштовање националних и међународних механизма заштите како би се они који се нађу у рукама органа реда заштитили од тога да буду подвргнути тортури или каквим другим забрањеним поступањима. Мач којим треба да замахну подразумева да носиоце таквог понашања позову на одговорност због кршења закона. Тортура је апсолутно забрањена на основу међународног права и ни у каквим околностима не може бити оправдана. Уједињене нације (УН) су осудиле тортуру као противну сврси Повеље УН и као кршење људских права и основних слобода прокламованих Универзалном декларацијом о људским правима. У већини правних система у свету тортура се забрањује. Чак и тамо где домаћи закон не идентификује тортуру као посебно кривично дело, обично постоје други закони на основу којих се починиоци могу позвати на одговорност.

Тортура и други облици нечовечног или понижавајућег поступања могу се догодити, практично на сваком месту. Људи су посебно угрожени када су лишени слободе, када су у притвору до суђења или када су у истражном затвору. Највећи ризик постоји у првој фази хапшења и притвора, пре него што притвореник има могућност контакта са адвокатом или судом. Лица која се налазе у тзв. "**incommunicado**" притвору, без могућности контакта са било ким из спољног света, посебно су у осетљивом положају. Спречавање тортуре и других облика нехуманих поступања превасходно је акт политичке и професионалне воље, а одговорност за борбу против тортуре имају сви носиоци власти у друштву.

ОПШТА ЗАБРАНА

Забрана тортуре садржана је у многобројним међународним уговорима о људским правима и хуманитарним питањима и тумачи се као начело општег међународног права. Такође се сматра да забрана тортуре има специјални статус у општем међународном праву те се третира као *jus cogens*, односно "императивна норма" општег међународног права. Опште међународно право обавезујуће је за све државе чак и уколико нису ратификовале дати уговор. Правила *jus cogens* не могу бити оспорена ни укинута било каквим уговорним законом нити којим другим правилом међународног права. Забрана тортуре постоји у *члану 5 Универзалне декларације о људским правима (1948)* и једном броју међународних и регионалних уговора о људским правима. Огромна већина држава ратификовала је уговоре који садрже одредбе којима се забрањује тортура и други облици злостављања људи. Ту спадају: Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966), Европска конвенција о људским правима (1950), Америчка конвенција о људским правима (1978) и Афричка повеља о људским правима и правима народа (1981).

Сачињен је и један број уговора који су конкретно намењени борби против тортуре и то: Конвенција УН против мучења и других свирепих, нечовечних или понижавајућих поступака или казни (1948); Европска конвенција о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака (1987) и Међународна конвенција о спречавању и кажњавању мучења (1985).

Представницима државе је строго забрањено да врше, подстичу или толеришу тортuru и друге видове суровог, нечовечног и понижавајућег поступака или кажњавања било ког лица. Наредба надређеног лица или органа јавне власти не може послужити као оправдање за тортuru. Од држава се такође тражи да обезбеде да се сви акти тортуре третирају као кривично дело, да се таква дела гоне и истраже по службеној дужности, као и да се починиоци позову на одговорност.¹ Тортура и сви други облици нечовечног или понижавајућег поступања према било ком лицу које је у власти друге стране такође су забрањени као ратни злочини на основу Закона о оружаном сукобу.² Према одредбама хуманитарног права тортура је злочин против човечности онда када су акти мучења почињени у оквиру широког и системског напада на цивилно становништво, без обзира на то јесу ли или нису почињени у време оружаног сукоба.

Апсолутна забрана тортуре и злостављања људи посебно је наглашена чињеницом да је њен статус у законима који се односе на људска права такав, да се од ње ни у ком случају не може одступити. Не постоје никакве околности у којима би државе могле да се оглуше о ту обавезу или да је ограниче, чак ни у време рата или у другим ванредним ситуацијама које угрожавају живот нације и које могу оправдати суспензију или ограничења неких других права.

ПРАВНЕ ДЕФИНИЦИЈЕ

У члану 1 Конвенције Уједињених нација против тортуре и других свирепих, нечовечних или понижавајућих поступања или казни из 1984. године, наведена је међународно договорена дефиниција аката који представљају "тортуру".³ Према тој дефиницији, **појам "тортуре" означава сваки чин којим се неком лицу наносе велике патње, физичке или душевне, са циљем да се од њега или трећег лица изнуди информација или признање, да се казни за неко дело које је оно или неко треће лице починило или се сумња да га је починило, или с циљем да се та особа или треће лице**

¹ Наше кривично законодавство не садржи кривично дело тортуре као посебно кривично дело због чега нам је упућена примедба УН још од нашег првог извештаја о примени Европске конвенције о спречавању мучења из 1992. године. Законска решења која премошћују овај недостатак су неадекватна како по бићу кривичног дела, тако и по казнама која су за ова понашања забрањена. Законик о кривичном поступку је либералан што се тиче права осумњиченог, али постоје оправдане примедбе да се у преткривичном поступку ова права не поштују у потпуности. Обавеза увођења кривичног дела тортуре у домаће законодавство није само пука међународна обавеза, већ и потреба друштва у Републици Србији у 21. веку.

² Ратни злочини обухватају "тешка кршења" Женевских конвенција из 1949. године почињене за време међународног оружаног сукоба против лица или имовине који су заштићени Конвенцијама.

³ СФРЈ је Конвенцију против тортуре ратификовала још 10. септембра 1991. године. Истовремено, наша земља је изјавила да у смислу члана 22 признаје надлежност Комитета да прима и разматра појединачне представке поднете од стране или у име појединаца који тврде да су жртве кршења одредаба ове Конвенције. СРЈ је након поновног пријема у Уједињене нације 12. марта 2001. године, изнова потврдила своју приврженост према Конвенцији против тортуре, као и саму могућност обраћања у смислу члана 22. Према члану 63 Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора, сва права и обавезе СРЈ прелазе на Србију и Црну Гору.

БЕЗБЕДНОСТ

застраше или на нешто приморају, или из било које друге побуде засноване на било каквом облику дискриминације, кад такав бол или такве патње наноси службено лице или неко друго лице које делује по службеној дужности, или на основу изричитог налога или пристанка службеног лица. Тај израз не односи се на бол и на патње који произилазе искључиво из законитих казни, неодвојиви су од њих или су њима изазвани". Често је тешко утврдити прецизне границе између "тортуре" и других облика "свирепог, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања". Те границе могу зависити од специфичних околности датог случаја и од карактеристике жртве о којој је реч. Оба термина подразумевају ментално и физичко злостављање коме хотимично прибегавају службена лица или му се прибегава уз пристанак и одобравање службених лица. "Суштински елементи" онога што чини *тортуру* садржани у чл. 1 Конвенције против тортуре обухватају: 1) наношење тешког менталног или физичког бола или патње; 2) акт службених лица или акт који је почињен уз њихову сагласност или одобравање; 3) акт почињен са конкретним циљем, као што је изнуда исказа, казна или застрашивање.

Свирепо поступање, као и **нечовечно или понижавајуће поступање или кажњавање** такође су правни термини. Они се односе на забрањено поступање које не мора бити извршено у специфичне сврхе, али мора постојати намера да се појединци изложе *условима* који се свode на забрањено поступање или су резултат забрањеног поступања. Излагање једног лица условима за које се разумно верује да представљају забрањено поступање подразумева одговорност починиоца. Понижавајуће поступање може обухватити патњу или бол који нису онолико тешки колико су тешки у случају мучења или свирепог и нечовечног поступања и обично обухватају понижавање и ниподаштавање жртве. Суштински елементи који чине забрањено поступање које није исто што и тортура, своди се на: а) намерно подвргавање значајном менталном или физичком болу или патњи и б) акт коме прибегавају службена лица или акт почињен уз њихов пристанак или одобравање. Често је веома тешко прецизно одредити границе између различитих облика забрањеног поступања будући да је за то потребна процена степена патњи, што може зависити од специфичних околности датог случаја, као и од особина саме жртве. У неким случајевима, извесни облици забрањеног поступања или извесни аспекти притвора који сами по себи не би представљали тортуру, у комбинацији један са другим представљају тортуру. **Злостављање** је, међутим, забрањено по међународном праву. Чак и када такво поступање не садржи елемент сврсисходности или се, када је реч о понижавајућем поступању, не сматра да је оно довољно озбиљно (у правном смислу) да би било једнако тортури, оно ипак може представљати забрањено поступање.⁴

⁴ Једино се у пракси Европског суда за људска права експлицитно користи појам релативна озбиљност патњи као нешто што је релевантно за утврђивање границе између "тортуре" и "нечовечног поступања". Уобичајени приступ јесте да се користи постојање елемента сврсисходности како би се утврдило да ли неко поступање представља или не представља тортуру. ... Саветодавна скупштина Савета Европе је 28. септембра 1983. године усвојила Препоруку 971 о заштити затвореника од мучења и свирепих, нечовечних или понижавајућих казни или поступака. У том тексту Скупштина је посебно препоручила да Комитет министара усвоји нацрт Европске конвенције о заштити затвореника од мучења и свирепих, нечовечних или понижавајућих казни или поступака који је додат у препоруци...

У свом коментару Женевских конвенција, Међународни комитет Црвеног крста је дао саопштење у коме се између осталог каже да: "Колико год да се пажње посвети побројавању најразличитијих облика подвргавања тортури, никада неће бити могућно достићи машту будућих починилаца који буду желели да задовоље своје бестијалне инстинкте; што је списак конкретнији и што је више сачињен у жељи да буде комплетан, он заправо постаје рес-триктивнији. Зато су овде усвојене формулације које су флексибилне, а у исто време прецизне."⁵

ЕВРОПСКА КОНВЕНЦИЈА О СПРЕЧАВАЊУ МУЧЕЊА И НЕЧОВЕЧНИХ ИЛИ ПОНИЖАВАЈУЋИХ КАЗНИ ИЛИ ПОСТУПАКА

Поштовање физичког и менталног интегритета лежи у основи заштите људских права. Поступање са особама лишених слободе је основно мерило колико држава поштује људско достојанство када је суочена са практичним питањима као што је потреба одржавања институционалне безбедности и реда. У циљу јачања постојећих националних механизма заштите државе су приступиле међународним споразумима ради јачања заштите лица лишених слободе.

Европска конвенција о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака је у свим државама чланицама Савета Европе постала важна заштита за притворена лица и утицајан извор за успостављање минималних стандарда. Од пресудног је значаја што Конвенција уводи систем контроле на лицу места и подржава дијалог између званичних лица државе и мултидисциплинарног комитета. Конвенција тиме даје свој печат заједничком и иновативном ангажовању држава чланица Савета Европе у обезбеђењу виших стандарда у местима притвора. Напори да се гарантују људска права које је Савет Европе учинио последњих година стављају појачан нагласак на спречавање кршења права. Члан 3 Европске конвенције о људским правима прописује да: **"Нико не сме бити подвргнут мучењу или нечовечном или понижавајућем поступању или кажњавању"**. Овај члан је дао подстицај за израду Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака, током 1987. године.⁶

У оквиру Савета Европе систем надзора успостављен Конвенцијом о заштити људских права и основних слобода од 04. новембра 1950. године остварио је значајне резултате. Оцењено је да је систем заснован на тужбама појединаца или државе о уоченом кршењу људских права може ефикасно бити допуњен вансудским механизмом превентивног карактера, чији би задатак био да се испита поступање према особама лишених слободе с циљем да се, уколико је потребно, појача заштита тих особа од тортуре и других облика нехуманих поступања.

⁵ Jean Pictet, Commentary IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, ICRC, 1958, page 39.

⁶ До данашњег дана Конвенцију је ратификовало 44 државе чланице Савета Европе.

БЕЗБЕДНОСТ

Разлози који су довели до стварања Конвенције могу се тражити у искуству које је показало да и поред тога што национална законодавства и неколико међународних инструмената забрањују тортуру и друге облике нечовечног или понижавајућег кажњавања или поступања, постоји потреба за ширим и ефикаснијим међународним мерама, посебно када је у питању заштита особа лишених слободе.

ФОРМИРАЊЕ КОМИТЕТА ЗА СПРЕЧАВАЊЕ ТОРТУРЕ

Конвенцијом је успостављен **Европски комитет за спречавање мучења и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања** (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CPT), познат као "Комитет за спречавање тортуре".

Инспирација за Комитет је потекла из рада Међународног комитета Црвеног крста, који је био заговорник идеје заштите притворених лица кроз систем посета стручног и непристрасног тела местима притвора. Предлог је дат од стране Консултативне скупштине Савета Европе, на основу нацрта Европске конвенције који су саставили Међународни комитет правника и Швајцарски комитет против мучења. Државе чланице су брзо ратификовале Конвенцију након њеног отварања на потписивање 1987. године и она је ступила на снагу 1989. године.

Према члану 1 Европске Конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака: **"Установљава се Европски комитет за спречавање мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака. Комитет путем посета особама лишених слободе испитује како се према њима поступа с циљем да, уколико је потребно, повећа заштиту тих особа од мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака"**. Конвенција овлашћује Комитет да посети било коју земљу чланицу, да уђе и испита било које место где су људи лишени слободе од стране власти, укључујући и полицијске станице и друга места за привремени притвор која води полиција. Задатак Комитета није да осуди или критикује државу или полицију, већ да помогне државама да осигурају да поступање према особама у притвору не прерасте у тортуру или малтретирање. Другим речима, циљ рада Комитета пре је да спречи да се лоше поступање и тортура десе, него да реагују на жалбу пошто се забрањено поступање већ догодило. Рад Комитета је замишљен да буде саставни део система савета Европе за заштиту људских права, који ће представљати активни вансудски механизам уз постојећи судски механизам Европског суда за људска права.

Основни принципи у раду Комитета за спречавање мучења

Комитет се у спровођењу свог задатка да помогне у спречавању лошег поступања и тортуре управља према следећа четири принципа:

1. Забрана лошег поступања према особама лишеним слободе и тортуре над њима је апсолутна;

2. Лоше поступање и тортура су неспојиви са принципима цивилизованог понашања, чак и ако се користе у блажем облику;
3. Лоше понашање и тортура су не само штетни за жртву, већ и понижавајући за полицајца који их примењује или дозвољава;
4. Пракса лошег поступања и тортуре је у крајњем исходу штетна за државу уопште.

Конвенција прописује да се Комитет састоји од особа "високих моралних квалитета, признате стручности у области људских права или који поседују стручно искуство" у областима на које се односи Конвенција. Комитет министара Савета Европе може да изабере само по једног члана у односу на државу која је ратификовала споразум, али ти чланови служе у личном својству, а не као представници државе. Да би се дала још већа потпора њиховој непристрасности "домаћи" чланови не учествују у посетама које се врше њиховим државама. Мандат изабраних чланова је четири године са могућношћу реизбора за још два мандата. Стални Секретаријат Комитета се налази у седишту Савета Европе у Стразбуру.

Задатак Комитета је да јача заштиту особа лишених слободе од тортуре и нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања. Он настоји да постигне овај циљ кроз посете местима притвора и успостављањем, након тога, трајног дијалога са државама, на основу извештаја Комитета и одговора држава. Иако он није правосудно тело, установио је скуп стандарда које примењује приликом посета као помоћ у процени постојеће праксе и ради подстицања државе да задовоље његове критеријуме. Многи од ових стандарда су детаљнији и ригорознији од оних проистеклих из других међународних обавеза. Међутим, ово установљавање стандарда еволуира: ширењем активности Комитета откривају се нови проблеми који резултирају у новим препорукама које, опет, подстичу државе да размотре нове законодавне, управне и организационе реформе.

Систем посета и овлашћења Комитета

Мандат Комитета представља спречавање тортуре и нечовечних или понижавајућих казни или поступака, пре него званична осуда поступања према било ком притвореном лицу. Кроз посете притворским установама, Комитет процењује услове притвора и прибавља информације о важећим поступцима у пракси. Комитет има право да посећује сва места у држави, потписници Конвенције где се налазе особе које су, или би могле бити лишене слободе од стране власти. Ту спадају места као што су затвори (полицијски, војни) и притворски центри за малолетнике, полицијске станице, имиграциони смештајни центри, психијатријске установе и домови за стара и изнемогла лица.

Посете могу бити периодичне и *ad hoc*. Периодичне посете допуштају Комитету да посећује државе потписнице редовно, према распореду који се прави сваке године. Већина посета је у почетку била периодичног карактера. Нове државе потписнице Конвенције могу очекивати посету од стране Комитета убрзо након приступања споразуму. *Ad hoc* посете се могу вршити

БЕЗБЕДНОСТ

уколико се сматра "да је то потребно у датим околностима". Њима се омогућава да Комитет брзо реагује по добијању информације која налаже потребу да се хитно обрати пажња на одређено питање или притворску јединицу. Уз то, овакве посете допуштају Комитету да испита до које су мере спроведене његове раније препоруке. С времена на време, такође се врше ad hoc посете на захтев саме државе.

Конвенцијом је утврђено да држава потписница дозволи приступ и неограничену слободу кретања делегацијама Комитета за спречавање тортуре које врше посете у "свако место у њеној надлежности где се налазе лица лишена слободе од стране државне власти". Уз то, Комитет има право да води разговоре насамом са лицима лишеним слободе и са било којом другом особом која може да пружи релевантне информације. Постоји такође општа обавеза држава потписница да ставе на располагање било које друге информације које Комитет тражи ради извршења свог задатака. У коришћењу свог права на приступ информацијама Комитет има обавезу да "поштује правила националног законодавства и професионалног морала". Међутим, ову меру треба тумачити у складу са сврхом мандата Комитета, наиме, спречавањем злостављања. Домаће власти могу поставити одређене услове у односу на тражене информације, међутим, не могу једноставно да одбију приступ таквим информацијама, или да допусте приступ под условима који су исто што и одбијање. Мандат Комитета се протеже изван затвора и полицијских станица и обухвата, на пример, психијатријске установе, притворске јединице у касарнама, прихватне центре за азиланте или друге категорије странаца, као и места где малолетне особе могу бити лишене слободе судском или управном одлуком.

Хронолошки приказ периодичне посете Комитета за спречавање тортуре

Крај претходне године	Комитет јавно објављује имена држава које ће посетити у наредној години
Отприлике две недеље пре посете	Држави потписници се достављају подаци о датумима приближног трајања посете и саставу делегације која ће вршити посету
Неколико дана пре посете	Разговори са министрима, високим руководиоцима и невладиним организацијама
Током посете (око 1-2 недеље)	Делегација Комитета (чланови ЦПТ, службеници Секретаријата и по потреби стручњаци и преводиоци) се деле ради посете местима где се налазе особе лишене слободе, укључујући и установе које нису претходно наведене у обавештењу. Делегација редовно међусобно размењује извештаје.
На крају посете	Делегација одржава састанак са министрима и званичницима ради изношења својих првих утисака и налаза, укључујући (уколико је потребно) било која "непосредна запажања" о питањима која захтевају посебно хитно поступање.

Принципи сарадње и поверљивости

Након сваке посете Комитет саставља извештај у коме наводи своје налазе и препоруке које сматра неопходним ради побољшања ситуације у којој се налазе лица лишена слободе. Овај поверљиви извештај се доставља дотичној држави. Извештај садржи захтев да држава достави писмени одговор у коме ће навести мере које су предузете ради спровођења датих препорука, реакције на коментаре и одговор на захтеве за информације. Налази Комитета су поверљиве природе, али имају два изузетка. Први је да држава може тражити објављивање извештаја и својих коментара у одговору на тај извештај. Други, уколико држава одбије да сарађује или побољша ситуацију у којој се налазе лица лишена слободе сходно препорукама Комитета, он може донети одлуку (двотрећинском већином и након пружања могућности држави да изнесе своје ставове) да изда јавно саопштење о том питању.

Мада се у почетку сматрало да ће поверљивост бити од значаја за придобијање сарадње држава и обезбеђивања делотворности Комитета, државе су се показале спремне и вољне да дозволе да многи њихови разговори са Комитетом за спречавање мучења изађу у јавност. Делегација Комитета за спречавање мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака Савета Европе боравила је крајем 2004. године у званичној посети Србији и Црној Гори и том приликом је посетила одређене установе које имају просторије за задржавање лица.⁷ Након завршетка радне посете, делегација Комитета је одржала састанак коме су присуствовали представници ресорних министарстава.⁸ Том приликом су чланови делегације у начелу усмено информисали присутне о првим утисцима о стању просторија за задржавање, док ће званичан извештај бити објављен од стране надлежних државних органа.

КОМИСИЈА МУП ЗА ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ЕВРОПСКЕ КОНВЕНЦИЈЕ О СПРЕЧАВАЊУ МУЧЕЊА И НЕЧОВЕЧНИХ И ПОНИЖАВАЈУЋИХ КАЗНИ ИЛИ ПОСТУПАКА

У складу с обавезама које је наша земља преузела потписивањем Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака, која је ступила на снагу 01. 07. 2004. године, одлуком министра именован је официр за везу МУП Републике Србије са Комитетом Савета Европе, а такође је образована и **Комисија за праћење спровођења Европске конвенције о спречавању тортуре и нечовечних или понижавајућих казни или поступака**, која има мандат сличан Комитету за спречавање тортуре. Главни задатак Комисије је да својим активним ангажовањем и поступањем спречава појаве тортуре од стране припадника полиције.

Остали задаци комисије односе се на обиласке свих организационих јединица министарства и остваривање непосредног увида у стање објеката и просто-

⁷ Приликом наведене посете, делегација Комитета је по сопственом избору обилазила установе у Републици Србији и Црној Гори, међу којима и поједине организационе јединице МУП Републике Србије и то: СУП Београд - ОУП Палилула, Вождовац, Врачар и Звездара и СУП Врање - ОУП Бујановац и Прешево.

⁸ Представници ресорних министарстава налазили су се у улози официра за везу са делегацијом Комитета за спречавање тортуре. Њихов задатак је био да члановима Комитета пруже сву неопходну помоћ за време посете и омогуће им несметан обилазак одређених установа у којима су се налазиле просторије за задржавање.

БЕЗБЕДНОСТ

рија која се користе за смештај лица лишених слободе, за привођење, задржавање, увид у документацију задржаних лица, хигијенских услова живота, поштовање основних људских права (да ли је обавештена породица, адвокат, тражена и омогућена медицинска нега) и др, просторија у којима се врши испитивање лица у циљу проналаска неконвенционалних предмета који се користе приликом обављања разговора са лицем, као и појачане заштите приведенних лица у просторије Министарства, од лошег поступања и тортуре. Један од посебних задатака ове комисије огледа се у њеном стручном усавршавању и едукацији припадника Министарства о поштовању основних људских права и слобода.

Формирање овакве Комисије у многоме ће допринети побољшању поштовања људских права и слобода, у складу са међународним конвенцијама које је ратификовала наша земља, Уставом, законима и прихваћеним демократским стандардима.

ЗАКЉУЧАК

Полазећи од обавеза које су настале прихватањем Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака, али и од нарасле потребе да се ефикасно разоткрију, изолују и сузбију разни облици нехуманог понашања, веома је важно истаћи потребу активног учешће свих субјеката и носиоца власти у друштву који учествују у обезбеђивању владавине права. Основни циљ који се жели постићи јесте поштовање законитости и поштен однос према грађанима како би се очувало њихово поверење у органе власти као заштитнике, а не повредиоце права и слобода човека и грађанина.

Порука која се шаље свим припадницима полиције односи се на њихову законску обавезу да својим ауторитетом обезбеде да интегритет њихове професије и саме правде не буду подривени сталним толерантним односом према тортури или другим облицима нечовечног или понижавајућег поступања.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Европска конвенција о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака (2003), Савет Европе, Канцеларија у Београду.
2. Стандарди Комитета за спречавање мучења (2002), Савет Европе, Стразбур.
3. Спречавање злостављања (2002), Савет Европе, Стразбур.
4. Извештај официра за везу МУП Републике Србије о посети делегације Комитета за спречавање мучења, (2004), Служба генералног инспектора.
5. Барбара Б. (2004), Организација за Европску безбедност и сарадњу, Београд.
6. Preventing ill-treatment, (2002), Secretariat of the CPT Human Rights Building, Council of Europe.
7. Conor F. (2003), Combating torture, Human Rights Centre, University of Essex, Great Britani.

EUROPEAN COMMITTEE FOR THE PREVENTION OF TORTURE

Abstract: Bearing in mind the importance of the European Union Convention on the Prevention of Torture and Inhuman and other Degrading Treatment or Punishment, especially the Council of Europe Convention on the Prevention of Torture, whose reports are often used by various international bodies, this paper reviews the competences, authorities and fundamental duties of law enforcement officials which are directed towards the prevention of torture and other forms of inhuman treatment and punishment.

The aim of the founder of the Committee for the Prevention of Torture the achievement of the so called zero tolerance toward the law enforcement officials who disregard or abuse their duties, is still far from the goals attained in many other countries, where the officials responsible for enforcing the law are still the main offenders of human rights.

Key words: the Council of Europe, European Convention, Committee for the Prevention of Torture, the Committee of the Ministry of Internal Affairs, torture, inhuman and degrading treatment and punishment.

Весна НИКОЛИЋ,
Виша школа унутрашњих послова

АНАЛИТИКА БЕЗБЕДНОСНИХ ПОЈАВА КАО ПОДРШКА ОДЛУЧИВАЊУ

Резиме: Сви алати за праћење и анализу појаве, примењени систематично и циљано, воде до сазнања која могу допринети ефикаснијем доношењу одлука од стратешког значаја код управљања у области безбедности. Сходно томе, ова дисциплина посебно добија на значају код планирања, организовања и вршења послова из домена превенције. У том смислу у раду се указује на неке елементе опште статистичке анализе, а потом на могућности примене у новим моделима решавања проблема из сфере безбедности, као што је SARA (Scanning Analysis Response Assessment) модел.

Кључне речи: аналитика безбедносних појава, интегрисани информациони систем безбедности, подршка одлучивању, статичка анализа, анализа динамике, регресиона анализа, управљање ризицима, SARA (Scanning Analysis Response Assessment) модел.

УВОД

Интензивним развојем информационо-комуникационих технологија отворила се могућност да се коришћењем нових и проширењем постојећих аналитичких метода, формира нови приступ решавању проблема из области безбедности. Овакав приступ усмерава рад органа безбедности на превенцију криминала, у далеко већој мери него што је то раније био случај, развојем сложених, интелигентних система који би пратили стање у сфери безбедности и предлагали активности. Појачана комуникација између органа безбедности и заинтересованих група у заједници треба да представља размену информација у циљу стварања ефикаснијег информационог система, који би у будућности требало да делује на дијагностиковање социјалних проблема.

У складу са наведеним променама намеће се процена да су нови фактори који утичу на област аналитике безбедносних појава следећи:

- појава нових софтверских алата, хардвера и друге пратеће опреме високих перформанси који пружају нове могућности у прикупљању, обради и анализи података (нпр. развој ГИС система (Географски информациони систем), али захтевају и дуже време за обуку;

- интензивирање односа органа безбедности и јавности (нпр. постављање презентација на Интернету полицијских одељења ради бољег обавештавања локалне заједнице о активностима на превенцији криминала, статистичким подацима, репресивној делатности и др);
- потреба за проширењем круга кључних носилаца пројеката из области безбедности, на приватни и невладин сектор;
- потреба за развојем нових, ефикасних стратегија за очување безбедности, услед појаве нових облика угрожавања безбедности.

ПОДРШКА ОДЛУЧИВАЊУ

У склопу процеса доношења одлука, проласком кроз фазе структурирања проблема и сакупљања обавештења, долази се до закључака, коришћењем стечених искустава, као и система повратне информације. Сакупљањем података, од органа унутрашњих послова, али и других државних органа, агенција и установа, приватног сектора, невладиних организација, као и самог становништва, отвара се могућност да се подаци систематизују и централизује управљање њима, формирањем база података. Послови анализе и извештавања, мапирања ризика, менаџмент ризика, праћени по могућству додатним обавештајним подацима, формирају заправо систем за подршку одлучивању у безбедносним системима (слика 1).



Слика 1 Интегрисани информациони безбедносни систем

Наведени трендови у развоју аналитике безбедносних појава указују на преклапање са системима за подршку одлучивања у области вишекритеријумске анализе, система заснованих на web-ц, групних и просторних система. Управљање системима безбедности са аспекта аналитике, како на микро, тако и на макро нивоу, односно доношењу оперативних, тактичких и стратешких одлука, огледа се пре свега у подручју анализе структуре и динамике појава, алокације ресурса, доношења превентивних мера и управљања буџетом.

БЕЗБЕДНОСТ

АНАЛИЗА БЕЗБЕДНОСНИХ ПОЈАВА

На способност система да егзистира и да функционише у складу са својим циљевима утичу:

- својства организације (елемената и структуре) тог система, али и
- природа, врста и јачина његове интеракције са сопственим окружењем¹.

У том смислу статистичке методе су уз акциона истраживања најпогоднији начин за анализу појава из области безбедности. У даљем тексту се на примеру анализе привредног криминала, у периоду 1996-2002. године на територији Републике Србије², указује на неке елементе за дескрипцију појава од интереса за:

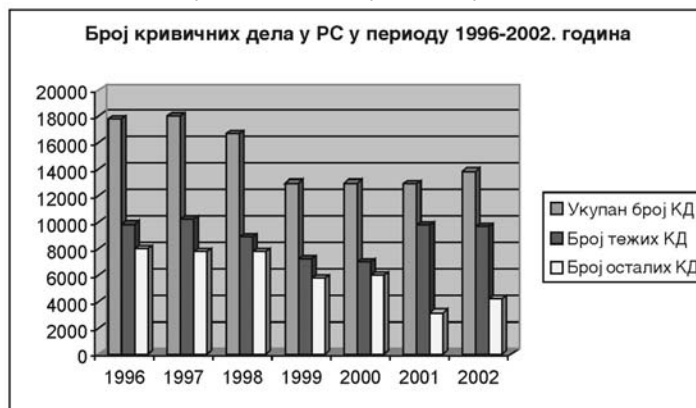
- утврђивање стања и праћење појаве,
- анализирање и оцењивање стања појаве,
- предвиђање стања појаве.

ЕЛЕМЕНТИ ЗА ДЕСКРИПЦИЈУ ПОЈАВЕ

Структура појаве

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Укупан број КД против привреде	17792	18028	16717	12964	12964	12916	13839
Број тежих КД	9816	10230	8923	7190	6951	9767	9671
Остала КД	7976	7798	7794	5774	6013	3149	4168

Табела 1 Преглед кривичних дела (у даљем тексту КД) привредног криминала на територији Републике Србије у периоду 1996-2002. године



Слика 2 КД привредног криминала на територији Републике Србије у периоду 1996-2002. године

¹ "Савремено оперативно информисање", Савић Ј., Видојковић Д., Стаматовић-Ђурић О., Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2000., 86. стр.

² Коришћени су подаци МУП РС са званичне Интернет презентације, www.mup.sr.gov.yu, као и из евиденција МУП РС, Управа за Аналитику, у оквиру пројекта "Тешки криминал у Србији у условима транзиције", Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2003/2004.

Преглед тежих КД привредног криминала извршених у периоду 1996-2002. на територији Републике Србије							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Злоупотреба овлашћења у привреди	678	908	1318	1033	1057	1370	1499
Недозвољена трговина	3938	4609	3207	3227	2539	1429	1526
Пореска утаја	908	821	587	385	343	210	270
Злоупотреба службеног положаја	2907	2756	2799	1927	2268	3547	3103
Фалсификовање службене исправе	...	...	...	...	...	2484	2385
Проневера	1074	896	703	484	555	544	623
Примање и давање мита	311	240	309	134	189	183	265

Табела 2 Преглед тежих КД привредног криминала на територији Републике Србије у периоду 1996-2002. године

Заступљеност тежих КД привредног криминала у укупном броју дела против привреде, у периоду 1996-2002.							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Злоупотреба овлашћења у привреди	3,8%	5,0%	7,9%	8,0%	8,2%	10,6%	10,8%
Недозвољена трговина	22,1%	25,6%	19,2%	24,9%	19,6%	11,1%	11,0%
Пореска утаја	5,1%	4,6%	3,5%	3,0%	2,6%	1,6%	2,0%
Злоупотреба службеног положаја	16,3%	15,3%	16,7%	14,9%	17,5%	27,5%	22,4%
Фалсификовање службене исправе	...	...	...	...	...	19,2%	17,2%
Проневера	6,0%	5,0%	4,2%	3,7%	4,3%	4,2%	4,5%
Примање и давање мита	1,7%	1,3%	1,8%	1,0%	1,5%	1,4%	1,9%

Табела 3 Заступљеност тежих КД у укупном броју КД привредног криминала на територији Републике Србије у периоду 1996-2002. године

Година	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Број кривичних дела привредног криминала	8967	9514	8936	9074	9370	9296	10167

Табела 4 Преглед броја КД привредног криминала од 1996. до 2002. године на територији централне Србије

БЕЗБЕДНОСТ

На слици 3 приказана је конфигурација КД у 2002. години према секретаријатима унутрашњих послова (СУП) на територији централне Србије. Када би израчунали интензитет појаве у односу на број становника, односно просторну расподелу према површини коју обухвата СУП, увидели би да на простору СУП Јагодина у 2002. години постоји највећа густина КД привредног криминала.



Слика 3 Структура КД привредног криминала у 2002. години према секретаријатима унутрашњих послова на територији централне Србије

Година	Број КД	Број становника	Број КД на 10 000 становника
1991.	6151	5582611	11,02≈11
2002.	10167	5454950	18,64≈19

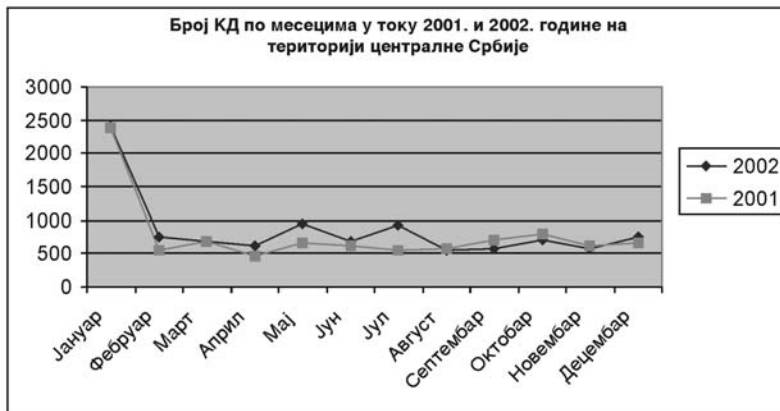
Табела 5 Интензитет привредног криминала у 1991. години и 2002. години према броју становника

Уколико се анализира интензитет појаве на укупном броју становника, узевши у обзир податке са пописа становништва из 1991. години и 2002. године, као у табели 5., следи закључак да се број КД по становнику повећао, од 11 КД на 10000 становника у 1991. години, на 19 КД у 2002. години.

Привредни криминал на подручју централне Србије је даље анализиран по следећим обележјима:

- полу учиниоца, и утврђено је да су учиниоци мушког пола у 85-88% случајева;
- старости учиниоца, и утврђено је да су учиниоци старији од 21 године у 97-98% случајева;

- стању учиниоца, и утврђено је да су учиниоци у свесном стању у 99% случајева (у алкохолисаном стању у 0.5-0.7%, психички растројени у 0.3-0.4% случајева, односно под утицајем дрога у 0.03-0.06% случајева);
- школској спреми учиниоца, и утврђено је да су учиниоци у највећем проценту са средњом школском спремом, од 44-58% њих, али се запажа и пораст броја учинилаца са високом спремом, од 10% у 1999. години и 2000. години, на 19% у 2001. години, односно 14% у 2002. години;
- месецу извршења, и утврђено је да се убедљиво највећи број КД у периоду 1996-2002. година извршавао у јануару месецу (слика 4);
- дану извршења, и утврђено је да су се КД најчешће извршавала понедељком;
- часу извршења, и утврђено је да се КД најчешће извршавају у делу дана од 6-12 часова;
- простору извршења, и закључено је да се КД највише врше у стамбеном простору-стамбеним зградама и кућама, потом на улици и у продавницама;



Слика 4 Број КД по месецима у току 2001. и 2002. године на територији централне Србије

- средству извршења, и закључено да је највише КД извршено уз помоћ лажних докумената - лажним рачунима, потврдама, порукама, обвезницама, закључницама, новчаницама и сл.

Динамика појаве

Показатељ	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
Прираст		236	-1311	-3753	0	-48	923
Стопе раста		1,33%	7,27%	22,45%	0,00%	0,37%	7,15%

Средњи прираст = -658,83
 Средњи темпо развоја = 0,96
 Средњи темпо раста = -4,10%

Табела 6 Показатељи динамике привредног криминала у периоду 1996-2002. године на територији Србије

БЕЗБЕДНОСТ



Слика 5 Хронологија привредног криминала са линијом тренда на територији Србије у периоду 1996-2002. године

Показатељ \ година	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.
Прираст	-	547	-578	138	296	-74	871
Стопе раста	-	6,10%	6,08%	1,54%	3,26%	0,79%	9,37%

Средњи прираст = 200

Средњи темпо развоја = 1,02

Средњи темпо раста = 2,12%

Табела 7 Показатељи динамике привредног криминала у периоду 1996-2002. на територији централне Србије

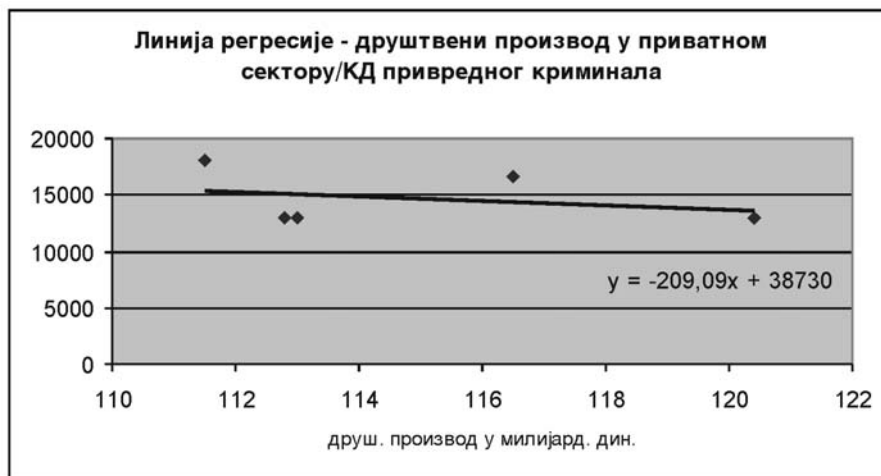


Слика 6 Хронологија привредног криминала са линијом тренда на територији Србије у периоду 1996-2002. година

Из табела 6 и 7, као и са слика 5 и 6, очевидан је тренд опадања броја КД привредног криминала на територији Србије, са просечном стопом од -4.1%, односно пораста броја КД на територији централне Србије са просечном стопом раста од 2.12%.

Фактолошке експликације

Модел експликације успостављају стохастичке везе између појава. На слици 6 дат је пример, моделом регресије, успостављања везе између појава, друштвени производ у приватном сектору и привредног криминала, чији резултат указује на постојање везе и то такве да јачање приватног сектора смањује број КД. Наравно треба додати коментар да параметар линије регресије указује и на друге факторе који утичу на појаву привредни криминал.



Слика 7 Линија регресије - друштвени производ приватног сектора у Србији/КД привредног криминала у Србији

Фактолошке предикције

Закључци који произилазе из статистичке анализе тенденција појава доводе до моделирања могућег будућег понашања безбедносних појава. У том смислу наводи се пример прогнозирања броја КД против привреде у 2003. години на основу просечне стопе раста, и то:

- за територију Србије 13285 КД;
- за територију централне Србије 10382 КД.

Уколико се користи предикција екстраполацијом временске статистичке серије следи прогноза броја КД на територији централне Србије од 12467 КД. Увидом у податке МУП РС запажа се да је број КД евидентираних у 2003. години 12114, што указује на чињеницу да је предикција доста добра.

БЕЗБЕДНОСТ

ПРЕДЛОГ ПРИМЕНЕ ЕЛЕМЕНАТА СТАТИСТИЧКЕ АНАЛИЗЕ У ПРЕВЕНЦИЈИ КРИМИНАЛА И ПОДИЗАЊУ БЕЗБЕДНОСТИ СИСТЕМА

Опсежна стратегија превенције треба да обухвати више сегмената, у које је погодно укључити и аналитичку подршку, а такви сегменти су:

1. Ангажовање локалне заједнице

У циљу информисања становништва потребно је израдити обавештења која на једноставан, прилагођен начин презентују заједници податке о проблемима у сфери безбедности. У овом делу треба потенцирати повратне информације, у смислу прикупљања обавештења од грађана, од којих се касније израђују анализе за заинтересоване факторе. Особито је важна доступност информација у оба правца, што да сада у пракси, код нас, није био случај.

2. Ангажовање кључних фактора

Још у фази планирања потребна је координирана, стратешка сарадња кључних фактора из области безбедности - полиције, приватног сектора, како из безбедности, тако и из других области привреде, и саме заједнице. Сервиси аналитике своје експертизе треба да промовишу како би сарадња кључних фактора била што ефикаснија и свеобухватнија, како би указали својим моделима на правац у активностима.

Ради успешности сарадње кључних партнера потребно је сачинити што комплетнију слику о безбедности на неком подручју, почевши од повезивања места и криминала, сакупљања информација од органа унутрашњих послова и локалног становништва, проучавањем демографије и географије подручја, у чему посебно може помоћи ГИС систем (Географски информациони систем). Методе које се при томе користе могу се кретати од извештаја и билтена органа унутрашњих послова, преко упитника и анкета међу грађанима, преко дискусионих форума полиције и грађана, података локалних медија, као и анализа статистичких завода, правосудних органа, приватних агенција из области безбедности, истраживања образовних и истраживачких установа и др. Подршка аналитичара, без обзира на модалитет, треба да доведе до успешног управљања безбедносним ризицима. Проактиван став у решавању проблема из поља безбедности посебно се огледа у делу мапирања ризика, где аналитичари могу успешно да својим опсервацијама и подацима допринесу доласку до циља.

3. Израда предлога за превенцију криминала и подизања нивоа безбедности система

Статистичке анализе повезују теорију и праксу, дајући листе активности које треба предузети, предлажући моделе и методе за примену, начине за евалуацију, а помажу и у сегменту управљања буџетом пројеката из области безбедности система.

ПРИМЕНА SARA (SCANNING ANALYSIS RESPONSE ASSESMENT - СКЕНИРАЊЕ АНАЛИЗИРАЊЕ ОДГОВОР ОЦЕЊИВАЊЕ) МОДЕЛА НА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА ИЗ ОБЛАСТИ БЕЗБЕДНОСТИ

Процес SARA представља начин за повезивање просторних и временских анализа, у предлог за решавање конкретног безбедносног проблема, а у правцу континуалне анализе и поновног оцењивања.

У циљу потпуног разумевања проблема врши се фаза скенирања. У фази анализе даје се опсежан, квалитативни и квантитативни преглед проблема. Ови подаци информишу фазу одговора, када се прецизирају мере за имплементацију, а у делу процеса оцењивање врши мониторинг и по потреби мењају предложене мере. Процес је итеративан тако да се повратним информацијама мења одговор, након дате оцене. Користи дакле принцип звани Демингов циклус који се састоји из фаза - Планирај, Уради, Провери, Преиспитај.

Модел би се могао применити на конкретно подручје у светлу скенирања стања криминала против привреде, са циљем редукације броја кривичних дела. Горе наведени подаци о привредном криминалу, наравно допуњени још неким елементима, послужиће као полазна основа, увод у стање безбедности у овом сегменту. У наставку фазе скенирања могу уследити анализе путем анкета и интервјуа, дискусионих група и форума, конференција, округлих столова, експертиза (нпр. *Delfi* метод, *brainstorming*) и других метода, ради сагледавања мишљења релевантних фактора.

Анализа мора бити детаљна и структурирана, тако да користећи искуства, водећи рачуна о друштвеним околностима, повеже просторно и временски претходно стање проблема са жељеним стањем. Свеобухватна анализа доводи до одлуке о одговору, након разматрања могућих стратегија и интервенција (нпр. ређају се по приоритету и разматра снага, слабост, могућности, претње - *strengths, weaknesses, opportunities and threats - SWOT analysis*) које сваки предлог производи. Током оцене одговора посебно је активна улога аналитичара, који предлажу моделе и методе за процену ефеката одговора на третирани проблем, односно покушавају да идентификују евентуалне нове стратегије.

ЗАКЉУЧАК

Анализе које се проводе о елементима, структури и организацији, функцији и односима са окружењем безбедносних система треба да послуже ефикасном управљању, посебно у домену превенције. Нови алати, посебно из домена информационо-комуникационе технологије, дефинитивно мењају однос чинилаца безбедности према аналитици безбедносних пијава, као и њу саму. Колико ће нове методе побољшати безбедност на глобалном и локалном нивоу показаће време, али оно што је сигурно је да анализе немају тежину уколико се не трансформишу у језик препознатљив безбедносном менаџменту.

БЕЗБЕДНОСТ

ЛИТЕРАТУРА:

1. Стаматовић-Ђурић, О., Видојковић, Д., Савић, Ј. (2003). *Информатика у органима унутрашњих послова*. Београд.
2. Weisel, Deborah L., (2002). *Form and Sequence of Analysis in Police Problem-Solving*. In Johannes Knuttson (ed.) *Crime Prevention Studies*, Monsey NY: Criminal Justice Press.
3. Goldstein, H. (1977). *Policing a Free Society*. Cambridge MA. Ballinger.
4. Read, T., Tilly, N., (2000). *Not Rocket Science? Problem-solving and crime reduction*. Home Office, London.
5. Stallo, M., (1997). *Mapping Software and its Value to Law Enforcement*. Crime and Punishment in the Lone Star State. McGraw-Hill Companies.
6. Eck, J., Weisburd, D., (1995). *Crime and Place*. Police Research Executive Forum, Washington D. C.
7. Kenny Dennis, J. (1996). *Developing the Capacity for Crime and Operations Analysis. Quantifying Quality in Policing*. Police Executive Research Forum, Washington D. C.
8. Chang Samson K., et al. (1979). *Crime Analysis System Support: Descriptive Report of Manual and Automated Crime Analysis Functions*. Gaithersburg, MD: International Association of Chiefs of Police, 201 p.
9. <http://www.dataengine.de/english/it/intelldec23924/seite1.htm>, 15. 2. 2004.
10. <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/maps/Conferences/02conf/Patrick.doc>, 24. 3. 2004.
11. <http://www.law.duke.edu/journals>, 24. 3. 2004.
12. <http://www.-sss.tees.ac.uk>, 24. 3. 2004.
13. <http://www.homeoffice.gov.uk>, 24. 3. 2004.
14. <http://www.crim.cam.ac.uk>, 23. 3. 2004.
15. <http://www.policestop.org.yu>, 23. 3. 2004.
16. <http://www.communitypolicing.org>, 20. 3. 2004.
17. <http://www.policeforum.net>, 27. 2. 2004.
18. <http://www.iaca.net>, 20. 2. 2004.
19. <http://www.pito.org.uk>, 21. 2. 2004.

AN ANALYTICAL APPRAISAL OF SECURITY ISSUES AS THE DECISION -MAKING BACKUP

Abstract: All instruments necessary for tracking and analysing security issues, if they are applied systematically and purposively, enable better understanding and more efficient decision-making that may be valuable in the field of security. Therefore, this discipline is of great importance in planning, organizing and executing prevention activities. The paper points out certain elements of the general statistical analysis and offers possible solutions for the use of new models, similar to the SARA (Scanning Analysis Response Assessment) model, in resolving security problems.

Key words: analytical appraisal of security issues, integrated security information system, decision making backup, statistical analysis, regressive analysis, risk control, SARA (Scanning Analysis Response Assessment) model.

СТРУЧНИ РАДОВИ

Др Жељко НИКАЧ,¹
МУП Републике Србије

НОВИ ПРАВИЛНИК МУП РС О УСЛОВИМА И НАЧИНУ УПОТРЕБЕ СРЕДСТАВА ПРИНУДЕ

Резиме: У раду су изложена решења из новоусвојеног Правилника МУП РС о условима и начину употребе средстава принуде, који је ступио на правну снагу крајем прошле године. У функцији теме у првом делу је дат кратак осврт на општи положај МУП РС и системскоправна решења која се односе на: место, улогу, задатке, правне основе за поступање и овлашћења припадника полиције, са акцентом на корпус тзв. дискреционих права.

Централни део рада је посвећен проблематици примене средстава принуде и у складу са систематиком новог акта обухвата следећа поглавља: основне одредбе, принципи употребе и врсте средстава принуде - стандардна (физичка снага, сл.палица, средства за везивање и ватрено оружје) и посебна (спец. возила, посебно дресирани пси, коњица, средства за запречавање и хемијска средства). Посебан осврт је учињен на употребу ватреног оружја и поступак оцене оправданости и правилности употребе, имајући у виду осетљивост питања, велику медијску пажњу и последице.

Завршни део обухвата методологију извештавања, поступак оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде, те исход и правне последице. У прилогу су дати официјелни обрасци као саставни део Правилника МУП РС о условима и начину употребе средстава принуде.

Кључне речи: полиција - место, улога и задаци, надлежност и овлашћења; принуда - средства, употреба и оцена оправданости; законитост у раду.

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

У јуну месецу ове године навршава се шест месеци од усвајања и објављивања новог Правилник МУП РС о условима и начину употребе средстава принуде (14. 12. 2004. г.), односно његовог ступања на правну снагу по протеклу

¹ Аутор је начелник Одељења за контролу законитости у раду СУП Београд и наставник ВШУП. /Текст под горњим насловом је сажетак презентираних реферата на XVII семинару права под насловом: "Казнено законодавство - прогресивна или регресивна решења", у организацији Института за криминолошка и социолошка истраживања и ВШУП МУП РС, Београд - Будва 2005. год.

БЕЗБЕДНОСТ

уобичајеног временског рока од осам (8) дана.² Ступањем на снагу новог подзаконског акта (22. 12. 2004. г.) престао је да важи претходни Правилник МУП РС о условима и начину употребе средстава принуде,³ па је *per se* ова чињеница довољна да се шира и стручна јавност упознају са његовим важнијим решењима и досадашњим искуствима у релативно краткој пракси поступања органа унутрашњих послова.

Са ширег становишта, социолошког, усвајање новог Правилника МУП РС о условима и начину употребе средстава принуде је значајно као резултат започете демократизације друштва и нашег покушаја да се прикључимо актуелном пројекту "*Европе без граница*". У оквиру тог амбициозног плана је и *реформа МУП РС* према концепту полиције као јавне службе, која делује проактивно у заједници ("*community policing*") и као "сервис грађана". Официјелни пројекат модерне организације МУП РС предвиђа следеће битне елементе: стабилан правни темељ, подршку друштва, адекватне услове за рад, референтне кадрове, професионализам, деполитизацију, декриминализацију и остале општеприхваћене међународне стандарде.⁴

Са ужег становишта, правног, мишљења смо да усвајање новог Правилника МУП РС о условима и начину употребе средстава принуде превазилази ускостручну област унутрашњих послова и безбедности, посебно ако се имају у виду вредности које афирмише и његов неспорни значај у кривичноправном систему. С једне стране, са аспекта унутрашњег права, усвајање овог подзаконског акта је у континуитету са новелама у области унутрашњих послова и безбедности (Закон о БИА, Закон о ВБА и др.), као и иде у сусрет новом Закону о полицији и најављеном сету кривичноправних прописа (КЗ, ЗКП, Закон о малолетницима). С друге стране, са аспекта међународног права, мишљења смо да је у питању изузетно значајан искорак наше земље у поступку даље *хармонизације правног система* са стандардима ЕУ и афирмације принципа опште правне сигурности, заштите права и слобода грађана.

МЕСТО, УЛОГА И ЗАДАЦИ МУП РС (осврт)

Савремени концепт организације државе предвиђа познату трипартитну поделу органа на законодавну, судску и извршну власт. У оквиру ове последње у вршењу власти партиципира и полиција као посебан орган извршне власти, формиран сагласно закону и надлежан за послове одржавања јавног поретка, реда и мира, борбу против криминалитета и друге послове, уз могућност *легалне употребе принуде*.⁵

А) Место и положај полиције у заједници зависе од односа друштва према овој изузетно важној служби и осетљивим пословима које обавља, јер су

² Сл. гл. РС бр. 133/04, Бгд. 2004. г.

³ Сл. гл. РС бр. 40/95 (основни текст и новеле), Бгд. 1995. г.

⁴ Шире: "Документ визије за реформу МУП РС" - сажетак, "Безбедност", Бгд. 2003. г. Официјелни документ МУП РС о стратешким правцима развоја полиције сачињен на основу Извештаја ОЕБС, СЕ и препорука извештача Р. Монка и Џ. Слејтера.

⁵ Никач Ж., Транснационална сарадња држава у борби против криминалитета - Еуропол и Интерпол, Завод за уџбенике и наставна средства РС, Бгд. 2003. год., стр. 63.

хармонизовани односи претходна претпоставка за нормалан рад и остварење функција полиције у друштву. На међународном плану је указано на значај овог питања још на V Конгресу ОУН о превенцији криминалитета и третману преступника (Женева, 1975. г.), где се у официјелним документима наводе следеће битне претпоставке за рад полиције: подршка друштва, функционална организација, добра кадровска структура, професионализам у раду, поштовање професионалне етике, одговорност и др.⁶ На унутрашњем плану је неспорно да је полиција интегрални део друштва и да своје функције мора да остварује у корист заједнице, без дискриминације припадника и уз доследну примену закона. Односи између друштва и полиције морају бити партнерски, засновани на поверењу и отворености према заједници (public relations), јер полиција не сме бити отуђени центар моћи и ван система друштвене контроле.

Промене на глобалном и унутрашњем плану одразиле су се и на положај МУП РС, чија је улога еволуирала од некад примарних послова чувања владара данас модерне организације која је компатибилна друштву, захтевима да се обезбеди стабилан ЈРМ и сузбију најтежи појавни облици криминалитета. Процес транзиције у којем се тренутно налази наша земља је утицао да отпочне *трансформација МУП РС*, отварања према јавности и изградња новог модела организације "полиције у заједници" (community policing). У том контексту је и недавно измештање послова логистичке подршке из Ресора јавне безбедности (РЈБ), те њихово систематизовање у нови Ресор финансија, општинских, правних, кадровских и техничких послова.

Б) Улога и задаци МУП РС утврђени су у чл. 3 Закона о министарствима РС, где се у смислу стварне надлежности наводи:

"Министарство унутрашњих послова обавља послове *државне управе* који се односе на:

- заштиту живота, личне и имовинске безбедности грађана;
- спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима;
- одржавање ЈРМ;
- обезбеђивање зборових и других окупљања грађана;
- обезбеђивање одређених личности и објеката, укључујући и страна дипломатска и конзуларна представништва на територији Републике Србије;
- безбедност, регулација и контролу саобраћаја на путевима;
- безбедност државне границе и контролу преласка границе и кретања и боравка у граничном појасу; боравак странаца;
- промет и превоз оружја, муниције, експлозивних и одређених других опасних материја; заштиту од пожара;

⁶ Дос. OUN A/Conf. 75-09760, V Конгрес ОУН о превенцији криминалитета и третману преступника, Женева 1975. г., стр. 208-216.

БЕЗБЕДНОСТ

- држављанство; јединствени матични број грађана; пребивалиште и боравиште грађана; личне карте; путне исправе;
- међународну помоћ и друге облике међународне сарадње у области унутрашњих послова;
- обучавање кадрова;
- управно решавање у другостепеном поступку по основу прописа о избеглицама, као и
- друге послове одређене законом.⁷

Месна надлежност МУП РС у обављању наведених послова је утврђена јединствено и за целу територију РС, са напоменом да је она тренутно суспендована за територију КиМ која је према Рез. СБ ОУН бр. 1244/99 под међународном јурисдикцијом.

Поред наведеног одредбама Закона у унутрашњим пословима РС ближе су одређени надлежност, организација и друга питања од значаја за нормалан рад и функционисање МУП РС.

В) Правни основи за рад и поступање МУП РС утврђени су с једне стране одредбама међународног права, које су углавном интегрални део домаћег система, и с друге стране у претежној мери нормама нашег унутрашњег правног поретка.

Међународни правни извори од значаја за рад и поступање МУП РС су норме општег међународног права, затим ратификовани међународни уговори (билатерални и мултилатерални) и бројне међународне конвенције посвећене конкретним питањима (људска права, права мањина, професионални стандарди за рад и поступање снага безбедности и др.). У погледу *заштите грађанских (људских) права и слобода* као важније правне изворе издвајамо: Универзалну декларацију о људским правима (1948), Европску конвенцију о заштити људских права и слобода (1950), Међународни пакт о грађанским и политичким правима са Факултативним протоколом (1966), Конвенцију против тортуре и других свирепих, нехуманих или понижавајућих казни или поступака (1984) и др. У делу *ужих правних правила за рад и поступање полиције* по значају издвајамо: Декларацију СЕ о полицији (Рез. СЕ бр. 690/79, 1979. г.), Кодекс ОУН о понашању лица за примену закона (Рез. ГС ОУН бр. 690/79 и додатак) и одлуке Конгреса ОУН о превенцији криминалитета и третману преступника.⁸

Подсећамо и на чињеницу да се након демократских друштвених промена СЦГ (РС) вратила у чланство ОУН, Интерпола и других међународних организација, на основу чега је преузела одређене обавезе и у области унутрашњих послова, безбедности и правосуђа.

⁷ Сл. гл. РС 35/03 (основни текст и новеле), Бгд, 2003. г.

⁸ Група аутора, Грађа међународног јавног права, I књига, Н. Сад 1988. г. Шире: Rover C.de, To Serve and to Protect, Human Rights and Humanitarian Law for Police and Security Forces, International Committee of the Red Cross, Geneva 1998. г., стр. 156-157.

Унутрашњи правни извори (основи) за рад и поступање припадника полиције утврђени су општим и посебним нормама позитивног законодавства.

Устав РС и донекле Уставна повеља СЦГ су *lex generalis* норме које утврђују опште оквири за рад и поступање органа државне власти, дакле и полиције (снага безбедности) и њених припадника у области унутрашњих послова. У уводним одредбама Устава РС истакнути су општеприхваћени правни принципи и начела: о устројству државе и подели власти, слободама и правима грађана, законитом поступању, једнакости и равноправности грађана пред законом и органима власти, па је у том оквиру глобално одређено и законито поступање органа унутрашњих послова (служби безбедности).

Као *lex specialis* и *lex specialisimus* норме којима је ближе регулисана осетљива област унутрашњих послова у РС и утврђени правни оквири за рад и поступање полиције и њених припадника истичу се:

- Закон о министарствима РС,
- Закон о унутрашњим пословима РС⁹,
- Закон о БИА РС¹⁰,
- КЗ РС¹¹,
- ОКЗ¹²,
- ЗКП¹³ и др.

Од значајнијих *подзаконских прописа* и аката за рад МУП РС истичемо следећа: Правила вршења послова РЈБ ("Правила службе"),¹⁴ Упутство о полицијској етици и начину обављања послова полиције,¹⁵ Уредбу о дисциплинској одговорности радника МУП РС,¹⁶ поједине обавезујуће инструкције (о оперативном раду, о поступање организационих јединица и линија рада у крим.оперативном раду),¹⁷ ново Упутство о ПТМ (преговарачки тим за кризне ситуације), Правилник о условима и начину употребе средстава принуде¹⁸ и др.

Г) Овлашћења припадника полиције у функционалној су вези са њеном улогом и задацима и такође су утврђена нормама унутрашњег правног поретка. Исто тако, она одражавају природу и карактер полицијских послова и специфичности полицијске професије. Посебну пажњу завређују полицијска овлашћења која су правно категорисана у корпусу **тзв. дискреционих права**,

⁹ Сл. гл. РС бр. 44/91 (основни текст и новеле), Бгд. 1991. г.

¹⁰ Сл. гл. РС бр. 42/02, Бгд. 2002. г.

¹¹ Сл. гл. РС бр. 22/77 (основни текст и новеле), Бгд. 1977. г.

¹² Сл. гл. РС бр. 39/03, Бгд. 2003. г. (Сл. лист СФРЈ бр. 44/76 - основни текст и новеле).

¹³ Сл. лист СРЈ бр. 70/01. (основни текст и новеле), Бгд. 2001. г.

¹⁴ Правилник о начину вршења послова јавне безбедности, МУП РС - интерно, Бгд. 1974. г.

¹⁵ Сл. гл. РС бр. 41/03, Бгд. 2003. г.

¹⁶ Сл. гл. РС бр. 71/92, Бгд. 1992. г.

¹⁷ Шире: Никач Ж., Прописи из области унутрашњих послова, Библиотека "Правни информатор", "Интермекс", Бгд. 2004. г.

¹⁸ Оп. cit., у нап. 2.

БЕЗБЕДНОСТ

нарочито ако се има у виду њихова ширина и чињеница да су у великој мери присутна у пракси припадника МУП.

Законским и подзаконским нормама предвиђена су следећа важнија овлашћења припадника МУП РС:

- упозорење,
- наређење,
- легитимисање,
- упућивање,
- позивање,
- довођење,
- спровођење,
- задржавање,
- лишење слободе,
- улажење у стан (просторије) и претресање,
- претресање лица,
- увид у документацију,
- употреба туђег возила и средства везе,
- тражење обавештења од грађана,
- ограничење кретања на одређеном простору,
- употреба средстава принуде (физичке снаге, сл. палице, ватреног оружја и др.).¹⁹

У примени овлашћења припадници МУП РС имају и значајна **ограничења** утврђена у складу са законом, подзаконским актима и општеприхваћеним начелима: равноправности, једнакости, поштовања и заштите грађанских права, слобода и стандардима развијеног света. Утврђени баланс између овлашћења и њихових ограничења је тековина развијеног демократског друштва, у функцији професионалног и законитог поступања припадника полиције.

СИСТЕМАТИКА НОВОГ ПРАВИЛНИКА, ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ И ПРИНЦИПИ УПОТРЕБЕ СРЕДСТАВА ПРИНУДЕ

Одлуком министра унутрашњих послова 01 бр. 10697/04 од 07. 11. 2004. године усвојен је нови Правилник МУП РС о условима и начину употребе средстава принуде, како је наведено објављен у Сл. гласнику РС бр. 133/04 од 14. 12. 2004. године и ступио на правну снагу осам дана касније (22. 12. 2004. год.). У правнотехничком смислу, у питању је подзаконски акт који не спада у категорију комплексних правних докумената, језгровит и релативно

¹⁹ Оп. cit., у нап. 14.

кратак. Правилник садржи укупно 45 одредаба (чланова) који су систематизовани у шест (VI) функционално повезаних одељака и то:

- основне одредбе,
- принципи употребе средстава принуде,
- услови и начин употребе појединих средстава принуде,
- извештавање о употреби средстава принуде,
- поступак оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде и
- прелазне и завршне одредбе.²⁰

Основна примедба односи се на израженији *нормативистички карактер* Правилника као подзаконског акта, јер је у односу на претходни нешто већи број одредаба и донекле другачија правна систематика. Мишљења смо да су разлози за такво опредељење у интенцији да се избегне арбитрерност у овој осетљивој области, затим да се у што већој мери покушају предвидети могуће фактичке ситуације и, на крају, да се избегну негативне правне последице могуће незаконите употребе средстава принуде.

Основне одредбе

У првом (I) одељку Правилника МУП РС условима и начину употребе средстава принуде предвиђене су основне одредбе овог подзаконског акта, које су систематизоване у оквиру једног члана (1) и са релативно великим бројем ставова (9). У оквиру основних одредаба наведени су право на употребу средстава принуде, врсте тих средстава и поједини важнији појмови.

Право ОСЛ на употребу средстава принуде (чл. 1 ст. 1) постоји у случајевима:

- *хватања на делу* (затицања лица у вршењу кд),
- *савладавања отпора* (ЈРМ; привођење, задржавања или лишења слободе),
- *одбијања напада* (од себе, другог лица или објекта),
- *спречавања бекства* (лишеног слободе, нападача или лица које прети).²¹

Појмови који се тичу права на употребу средстава принуде наведени су у Правилнику у циљу терминолошких појашњења и по нашем мишљењу не представљају битније новеле у односу на претходни подзаконски акт. У даљем делу рада наводимо неке од важнијих појмова у категоријалном смислу, јер се исти најчешће појављују у свакодневном раду и каснијим правним анализама.

Отпор (чл. 1 ст. 3) је одређен као "свако супростављање сл. мерама и радњама ОСЛ" и јавља се у два облика:

²⁰ Оп. cit., у нап. 2.

²¹ Ibid.

БЕЗБЕДНОСТ

- пасивни (оглушавање и положај тела - клечећи, седећи, лежећи и сл.) и
- активни (заклањање, држање за лице или предмет, отимање, претња нападом и сл.).

Привођење (чл. 1 ст. 7) је одређено као довођење лица до сл. просторија полиције, др. органа или места.

Спровођење (чл. 1 ст. 8) је дефинисано као "одвођење и предаја лица органу (полиције или другом) или ван места..."

Напад на ОСЛ, др. лице и штићени објект (чл. 1 ст. 6) представља "свака радња усмерена на ометање - спречавање ОСЛ у вршењу послова, или да се повреди - лиши живота ОСЛ - др. лице..."

Бекство (чл. 1 ст. 9) је свако удаљење (покушај) са одређеног места и супротно наређењу ОСЛ.²²

Подела средстава принуде (чл. 1 ст. 2), условна и за потребе овог рада, може се извршити по врсти и намени на:

- стандардна: физичка снага, службена палица, средства за везивање (углавном "лисице") и ватрено оружје; и
- посебна: возила, пси (посебно дресирани), коњица, средства за запречавање и хемијска средства ("сузавац" и др.).²³

Принципи употребе средстава принуде

У другом (II) одељку Правилника МУП РС о условима и начину употребе средстава принуде предвиђени су базични принципи употребе ових средстава, такође у оквиру само једне одредбе (чл. 2) и са више ставова (6).

Основни принципи употребе средстава принуде су:

- заштитни-хуманистички (живот лица), (чл. 2 ст. 1),
- економичности у целисходности (мин. штетних последица),
- функционалности (док постоје разлози),
- законитости (средства предвиђена законом и правилником), (чл. 2 ст. 2),
- сразмерности (градација према врсти и интензитету), (чл. 2 ст. 3),
- поступности (мин.-макс.), (чл. 2 ст. 4),
- поштовања достојанства личности (чл. 2 ст. 5),
- безбедности и ефикасности (мин. последице, прецизно, брзо), (чл.2 ст. 6).²⁴

Усвојеним решењима у оквиру основних одредаба и принципа употребе средстава принуде учињен је значајан помак у нормативноправној регулативи у овој области, посебно у делу допунске правне заштите људских права,

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

грађанских слобода и афирмације принципа појединачне одговорности. Правни темељ ових решења чине поменути етички кодекси ОУН, СЕ и МУП РС који прописију поступање полиције стриктно по закону, уз поштовање људских права и достојанства. Сагласно томе употреба средстава принуде је дозвољена искључиво у тзв. стању нужде, сразмерно функцији (чл.3) и уз апсолутну забрану суровог, нељудског и деградирајућег понашања (чл. 5).²⁵

СТАНДАРДНА СРЕДСТВА ПРИНУДЕ

У трећем (III) централном одељку Правилника МУП РС о условима и начину употребе средстава принуде, у одредбама од чл. 3 до чл. 29 таксативно се наводе појединачна средства принуде, услови и начин њихове употребе. У складу са утврђеном поделом из чл.1 ст. 2 изложићемо конкретна средства принуде и њихова појмовна одређења, услове за примену, начин употребе и остале елементе.

Стандардна средства принуде су општеприхваћени инструменти модерне полицијске организације у развијеном свету, који се користе у извршавању редовних послова и радних задатака припадника полиције. Потенцијална могућност примене ових средстава је од прворазредне важности за успешно обављање поверених послова, јер је то значајан фактор одвраћања прекршилаца правних норми и генералне превенције.

У групу ових средстава спадају:

- физичка снага,
- службена палица,
- средства за везивање (углавном "лисице") и
- ватрено оружје.

Физичка снага

Физичка снага (чл. 3) је дефинисана као "**примена захвата, бацања, удараца и других вештина одбране и напада**" (ст. 2).

По нашем мишљењу у питању је примена стручних знања и вештина које припадници органа унутрашњих послова стичу према посебном Програму МУП РС о специјалном физичком образовању (СФО), а не употреба "сирове" физичке снаге. Поседовање специјалних физичких знања и вештина је неопходно за нормално обављање веома ризичне полицијске професије у савременим условима, али истовремено и обавеза да се стечена специјалистичка знања и вештине борилачких спортова користе сагласно утврђеним нормама, правилима струке и веома обазриво.

²⁵ Оп. cit., у нап. 8. и 15.

БЕЗБЕДНОСТ

Према ст. 1 истог члана припадник полиције има **право на употребу** физичке снаге ради:

- спречавања бекства,
- савлађивања отпора или
- одбијања напада из чл.1 ст. 1 овог правилника.²⁶

Службена палица

Службена палица (чл. 4) као средство није посебно категоријалнопојмовно одређена, јер је општепознато да се ради о гуменим палицама које су традиционално део опреме полицијског састава. Према чл. 4 ст. 2 **употреба** службене палице је дефинисана као "**примена захвата и наношење удараца службеном палицом**".

Право на употребу службене палице (чл. 4 ст. 1) има припадник полиције ако су у питању разлози из чл.1. и под условом да:

- употребом физичке снаге није савладао отпор лица, или
- процени да би употребом физичке снаге довео у опасност свој или живот других лица.

Ограничења у погледу наношења удараца службеном палицом су предвиђена одредбама Правилника и то:

- само у односу на "велике групе мишића руку и ногу" (ст. 3) и
- "не смеју се наносити у пределу главе, врата, кичменог стуба, грудног коша, трбушног зида, гениталија и зглобова" (ст. 4).
- пасивног отпора, изузетно и по процени ОСЛ да се не може неутралисати употребом физичке снаге (чл. 5).
- посебних категорија лица: млађи од 14 година, болесни, изнемогли, тешки инвалиди (чл. 6), изузетно и уколико угрожавају живот (ОСЛ или другог лица) оружјем, оруђем или др. опасним предметом.²⁷

Средства за везивање

Средства за везивање (чл. 7) као категорија такође нису посебно појмовно одређена, али је дефинисана њихова употреба у смислу везивања руку лица, испред или иза леђа (ст. 2).

Врсте средстава за везивање према чл. 7 ст. 4 су: службене лисице, пластичне затеге и друга подобна приручна средства.

Право на употребу средстава за везивање (чл. 7 ст. 1) има припадник полиције према лицу у следећим случајевима:

- лишавања слободе,
- задржавања,

²⁶ Оп. cit., у нап. 2.

²⁷ Ibid.

- привођења или спровођења,
- ако постоје основи сумње да ће напасти ОСЛ, покушати да побегне или да се самоповреди.

Ограничења у погледу употребе средстава за везивање су идентична оним која су утврђена у чл.6., са посебном напоменом да је изричито забрањено везивање лица за предмете у просторијама унутрашњих послова (чл. 7 ст. 3).

Ватрено оружје

Ватрено оружје (чл. 21-29) као категорија такође није посебно одређено нормама новог акта, јер су неспорне семантичке и друге одреднице овог појма. У чл. 21 ст. 2 наводи се да је у питању ватрено оружје којим су наоружани припадници полиције (ОСЛ и униформисани састав), дакле **стандардно наоружање** према закону и Правилнику о наоружању ОСЛ - "ОД".²⁸

Посебне врсте оружја и МЕС, њихова употреба и право на употребу су према чл. 22. под посебним правним режимом. У питању су посебне врсте оружја и минско-експлозивних средстава (МЕС) које се могу употребити у борби против диверзантско-терористичких група (лица) и приликом отмица (лица, ваздухоплова, превозних средстава), где је угрожен живот више лица. Посебне врсте оружја и МЕС су искључиво у наоружању специјалних јединица МУП РС (САЈ, Жандармерија, ИЈП - интервентне јединице полиције и УБПОК), док је њихова употреба изричито по одобрењу начелника РЈБ (овл. старешине).

Употреба ватреног оружја (чл. 21 ст. 3) је одређена само као пуцање према лицу, док сви остали видови коришћења ватреног оружја нису у правном режиму употребе од стране припадника полиције.

Према чл. 21 ст. 4 **не сматра се употребом** ватреног оружја од стране припадника полиције:

- коришћење без пуцања (пуњење, потезање, доношење у положај за употребу и друго превентивно коришћење),
- пуцање у ваздух ради упозорења, сигнализације и тражења помоћи,
- пуцање на животиње када угрожавају живот или личну сигурност људи.

Право на употребу ватреног оружја је у ширем смислу предвиђено чл. 23 Закона о унутрашњим пословима РС²⁹, док је у ужем смислу детаљније и прецизније одређено чл. 23-29. Припадници полиције имају право да употребе ватрено оружје у следећим случајевима:

- чл. 23 - заштите живота људи (једног или више) у непосредној опасности услед озбиљног физичког напада (физичка снага и број нападача; средства; начин);

²⁸ Сл. гл. РС бр. 90/92 (основни текст и новеле), Бгд. 1992. г.

²⁹ Оп. cit., у нап. 9.

БЕЗБЕДНОСТ

– чл. 24 - хватања на делу лица затеченог у вршењу законом утврђеног КД, у време или непосредно после извршеног кд или у непосредној близини места извршења кд (радње извршење-наступања последице) и то у циљу спречавања бекства;

– чл. 25 - спречавања бекства ухапшеног или лица по налогу за лишење слободе према изричитом писменом овлашћењу (задржавање, привођење, спровођење), уз обавезно претходно упозорење лица о томе (ст. 2);

У случају да лице почне да бежи према чл. 26 припадници полиције ће покушати да га спрече издавањем наређења: "Стој, полиција" и "Стој, пуцаћу", а тек након тога следи евентуална употреба ватреног оружја и то пуцањем у ноге.

– чл. 27 - заштите живота полицајца и одбијања непосредног напада у случајевима озбиљног угрожавања (нападач - физичка снага, број, вештине; средства - ватрено оружје, опасно оруђе или сл.; време и место извршења - без помоћи; начин);

Према чл. 27 ст. 2 - ст. 3 **напад ватреним оружјем на полицајца** је одређен као:

– *потезање* ватреног оружја (покрет оружјем ради доношења или стављања у положај за употребу) или

– *покушај потезања* (покрет према оружју ради потезања).

Подсећамо да је усвојено решење било предвиђено и у претходном акту и да је од изузетне важности за поступање полиције, јер пружа почетну (тем-поралну) предност у веома ризичним фактичким ситуацијама. Значајнија новела је учињена у ст. 4 који се односи на поступање у односу на *опасна лица* за која постоје основи сумње да ће напасти и употребити ватрено оружје, са упозорењем тим лицима да не чине *нагле покрете* и да поступају по наређењима.

– чл. 28 - одбијања напада на обезбеђени објект или лице у случајевима непосредног напада, у складу са законом и овим правилником.

Напад на обезбеђени објект (ст. 2) је квалификован према начину, интензитету и последицама у смислу оштећења или уништења објекта (делова, уређаја).

Напад на лице које се обезбеђује (ст. 3) је квалификован према извршиоцу (више нападача, физички снажнији, вештине), начину, средствима (ватрено оружје, опасно оруђе и др.) и последици (угрожавање живота лица).

Процедура и начин употребе ватреног оружја су посебно наведени у чл. 29 и обухватају следеће фазе:

– *процену ситуације, одлуку о употреби и конкретизацију* (употребу),

– *мере безбедности* припадника полиције и грађана (оружје усправно, цев у адекватном правцу, прст ван обарача до окидања, заклон), и

– *свест о последицама* услед могуће погрешне употребе.³⁰

³⁰ Оп. cit., у нап. 2.

ПОСЕБНА СРЕДСТВА ПРИНУДЕ

Посебна средства принуде су такође познати инструменти у концепту савремене полицијске организације који се донекле користе у извршавању основних послова, али пре свега посебних радних задатака припадника полиције.

Употреба ових средстава принуде је углавном везана за **посебне околности** као што су: *нарушавање ЈРМ у већем обиму* (пр. грађански нереди, манифестације) потраге, блокаде терена и др. Адекватна процена и благовремена употреба ових средстава је најчешће од пресудне важности за успешну реакцију полицијских снага на терену и позитивно решење конкретних радних проблема.

У групу ових средстава спадају:

- специјална возила,
- посебно дресирани пси,
- коњица,
- средства за запречавање и
- хемијска средства.

Специјална возила

Специјална возила (чл. 9) су дефинисана као возила **"за избацивање воде под притиском, оклопна возила са или без уграђене запречне ограде, платформе или лествица, возила за уклањање препрека и друга возила специјалне намене и хеликоптери"**. Према расположивим сазнањима у питању су специфичне категорије углавном моторних возила, која су посебна по конструктивним решењима, намени и кориснику.

Употреба специјалних возила је према чл. 9 ст. 3 одређена као "избацивање воде под притиском са или без хемијских средстава, употреба уграђеног ватреног оружја, уклањање препрека и запречавање специјалним возилима проласка лица". Приликом употребе, посаду и специјална возила штите полицијске снаге.

Право на употребу специјалних возила (чл. 9 ст. 2) постоји ради успостављања нарушеног ЈРМ у већем обиму, запречавања проласка лица и ради лишења слободе опасних лица или група које се баве организованим криминалом и терористичким активностима.

Ограничења у погледу употребе специјалних возила - додатака и наоружања су предвиђена у чл. 10 и то:

- *хемијских средстава*, само ако су испуњени услови за употребу истих по закону, правилнику и изричитом одобрењу начелника РЈБ (овл. старешине),
- *ватреног оружја*, само ако су испуњени услови за употребу по закону и правилнику.³¹

³¹ Ibid.

БЕЗБЕДНОСТ

Посебно дресирани пси

Посебно дресирани пси (чл. 11-12) су правно дефинисани као средство принуде уколико су **посебно обучени, вођени и контролисани од стране ОСЛ** (чл. 11 ст. 1).

Употреба посебно дресираних паса је дефинисана у чл. 11 ст. 3 као пуштање према лицу и запречавање проласка лицима. Према чл. 12 употреба посебно дресираних паса **без заштитне корпе** је могућа само ако су испуњени услови за употребу ватреног оружја, који су пак утврђени законом и овим правилником.

Право на употребу посебно дресираних паса (чл. 11 ст. 2) је могуће у случају испуњености разлога из чл.1. и ради запречавања проласка лица.³²

Коњица

Коњица (чл. 13) као категорија није посебно појмовно дефинисана, већ су одређени употреба и разлози за њено коришћење.

Употреба коњице (чл. 13 ст. 2) је одређена као кретање према лицима ради раздвајања, потискивања или запречавања проласка.

Право на употребу коњице је установљено сагласно чл. 13 ст. 1 из разлога успостављања ЈРМ нарушеног у већем обиму и ради запречавања проласка лица.³³

Средства за запречавање

Средства за запречавање (чл. 14-17) нису као категорија посебно појмовно одређена, већ према намени и то: за принудно заустављање возила и за запречавање проласка лица.

Употреба средстава за запречавање је према чл. 14 ст. 2 одређена као постављање тих средстава ради принудног заустављања моторног возила, односно запречавања проласка лица.

Средства за принудно заустављање возила (чл. 15 ст. 2) су бодљикаве траке и друга погодна средства којима се возило у покрету може безбедно принудно зауставити. Према чл. 16 предвиђено је да се испред постављених средстава за принудно заустављање возила, на безбедној удаљености и према одредбама о безбедности саобраћаја на путевима, постављају саобраћајни знаци забране претицања и обавезног заустављања.

Право на употребу средстава за принудно заустављање возила (чл. 15 ст. 1) постоји у случајевима спречавања бекства моторним возилом лица за које постоји основи сумње да је извршилац КД за које се може изрећи казна затвора од 5 год. или строжа казна, или лица које је лишено слободе или за које је издат налог за лишавања слободе због извршења таквог КД.

³² Ibid.

³³ Ibid.

Средства за запречавање проласка лица (чл. 17 ст. 2) су запречне ограде, специјална возила, посебно дресирани пси, коњица и друга средства којима се пролазак лица може запречити.

Право на употребу ових средстава (чл. 17 ст. 1) постоји у случајевима пресецања или поделе простора приликом одржавања ЈРМ и обезбеђивања јавних скупова, за блокаду одређеног простора или објекта, односно за ограничење, забрану или усмеравање кретања лица на јавним местима, одређеним подручјима и правцима.³⁴

Хемијска средства

Хемијска средства (чл.18-20) такође нису посебно појмовно дефинисана као категорија, већ су наведене врсте тих средстава, право на употребу и ограничења.

Према чл. 18 ст. 2. предвиђене су следеће **врсте хемијских средстава**:

- сузавац за краткотрајну употребу, који по престанку дејства не оставља последице,
- хемијске материје блаже по дејству (неподношљив мирис, пена или боја за привремено облеживање лица или димни застор).

Према чл. 19 ст. 1 следећи су **облици** хемијских средстава: хемијске бомбе (ручне и троблонске), муниција (са и без пројектила), распршивачи, спреј боце, ампуле, таблете и др.направе за употребу сузавца и материја блажег дејства. У ст. 2 наведени су различити *начини активирања* хемијских средстава и зависно од техничких решења, карактеристика и намене.

Право на употребу хемијских средстава (чл. 18 ст. 1) полази од разлога предвиђених у чл.1. и под условима:

- спречавања бекства, савлађивања отпора или одбијања напада које није могуће остварити стандардним средствима принуде (физичка снага, службена палица),
- успостављања ЈРМ нарушеног у већем обиму,
- испуњености услова за употребу ватреног оружја (по закону и правилнику) и
- употребом других средстава није могуће извршити сл.задатак.

Ограничења у употреби хемијских средстава (чл. 20) се односе на: близину појединих категорија објеката (дечије и старачке установе, болнице, основне школе, прометне саобраћајнице, мостови), безбедност грађана (могућност извлачења лица) и дозволе за употребу (по одобрењу начелника РЈБ овл. старешине).³⁵

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

БЕЗБЕДНОСТ

ИЗВЕШТАВАЊЕ О УПОТРЕБИ СРЕДСТАВА ПРИНУДЕ

У четвртом (IV) одељку Правилника МУП РС о условима и начину употребе средстава принуде је изложено изузетно важно питање извештавања о употреби средстава принуде, конкретно у одредбама чл. 30-35.

Општа обавеза извештавања о употреби средстава принуде је утврђена према чл. 30. и односи се на сваку употребу средстава принуде.

Начин и време извештавања су утврђени истом одредбом и предвиђају обавезу извештавања по начелу хитности (*одмах*), прво преко дежурне службе и потом, преко ње, непосредног старешине припадника полиције који је употребио средство принуде.

Писмени извештај о употреби средстава принуде подноси се у складу са чл. 30 ст. 1 најкасније у року од 24 сата од момента употребе средстава принуде, на посебним обрасцима који су у форми прилога акта и чине његов саставни део.

Модалитети извештавања постоје у случајевима и то:

- чл. 31 - истовремене употребе средства принуде према више лица, подноси се јединствени извештај са подацима за свако лице и описима примене у односу на свако лице;
- чл. 32 - употребе више различитих средстава принуде, подноси се јединствени извештај о употреби најтежег средства уз навођење и опис осталих (блажих);
- чл. 33 - учешћа више припадника МУП у употреби средстава принуде према једном или више лица, подnose се одвојени извештаји и сваки припадник за себе.

Специфични случајеви употребе средстава принуде постоје у следећим ситуацијама:

- чл. 34 - поступања по наређењу старешине, извештај о употреби подноси припадник који је употреби средство принуде и старешина налогодавац.

Мишљења смо да је усвојено решење у складу са принципом *командне одговорности* према тач. 22 Кодекса полицијске етике МУП РС, јер руководећи састав полиције има највећу одговорност за сва наређења, њихово извршавање и последице које из тога проистекну. Подсећамо да према тач. 23-24 "обични" припадници могу одбити извршење наређења које представља кривично дело, на то скренути пажњу и даље се непосредно обратити министру унутрашњих послова.³⁶

- чл. 35 - наступања тежих последица: смрт лица, ТП, материјална штета или узнемиреност грађана, у којим случајевима одмах следи екстерно обавештавање надлежног ОЈТ и ИС ради увиђаја, прикупљања и обезбеђења материјалних доказа.

³⁶ Ibid.

Према ст. 2 предвиђено је и обавезно *интерно обавештавање* МУП РС - СГИ РЈБ и непосредног старешине, који заједно и по процени утврђују оправданост употребе средстава принуде.

Коришћења ватреног оружја које није употреба у смислу одредаба Правилника, као што су: превентивно коришћење, пуцање у ваздух ради упозорења, сигнализације и тражења помоћи и пуцање на животиње, такође се обавезно и одмах пријављује дежурној служби и преко ње обавештава непосредни старешина припадника. Након коришћења ватреног оружја које нема правни третман употребе и пријављивања надлежном органу, обавеза је припадника који је користио ватрено оружје да сачини о томе службену белешку и попуни посебан образац о примени овлашћења.³⁷

ПОСТУПАК ОЦЕНЕ ОПРАВДАНОСТИ И ПРАВИЛНОСТИ УПОТРЕБЕ СРЕДСТАВА ПРИНУДЕ

У петом (V) одељку Правилника МУП РС о условима и начину употребе средстава принуде изложено је веома значајно питање оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде, конкретно у одредбама чл. 36-43. Поступку оцене оправданости и правилности средстава принуде претходи подношење *извештаја о употреби* средстава принуде, а како је горе већ наведено.

Према овлашћењима, врсти и надлежности органа, последицама употребе и другим елементима, **ток поступка оцене** оправданости и правилности употребе средстава принуде има следеће фазе:

- а) *утврђивање чињеничног стања и закључак* (чл. 36 - чл. 37 ст. 1) - непосредни старешина;
- б) *анализа, допунске провере и предлог оцене оправданости* (чл. 37 ст. 2) - руководилац орг. јединице;
- ц) *оцена оправданости употребе и правилности поступка* (чл. 37 ст. 3) - начелник секретаријата (МУП РС - орган функционално сродан);

Утврђивање чињеничног стања и закључак

Према чл. 36 одмах након подношења извештаја о употреби средстава принуде, **непосредни старешина** је дужан да спроведе поступак за оцену правданости и правилности употребе средстава принуде. Циљ поступка је да се утврди тачно и потпуно чињенично стање у конкретном случају, као подлога за мериторну, правилну и закониту одлуку.

У смислу утврђивања чињеничног стања непосредни старешина је сагласно чл. 36 ст. 2 овлашћен да предузме све потребне **мере и радње**, а посебно следеће:

- разматра поднети извештај,
- прикупља обавештења,

³⁷ *ibid.*

БЕЗБЕДНОСТ

- прибавља и прилаже све релевантне списе везане за:
- *предмет* (изјаве, сл. белешке, материјална штета, остале последице и др.),
- *грађанина* према којем је примењено средство принуде (евиденције - КЕ, ПЕ; опер. информације- навике, склоности, особине; медицинска документација и сл.) и
- остале чињенице.

На основу спроведеног поступка и прикупљене чињеничне грађе, непосредни старешина сагласно чл. 37 ст. 1-2 доноси **закључак** о оправданости и правилности употребе средстава принуде у примереном року од 8 дана, исти даље доставља на надлежност вишем органу у потребном броју примерака (2) и са свим прилозима.³⁸

Анализа, допунске провере и предлог оцене оправданости

Сагласно чл. 37 ст. 3-4 **руководилац организационе јединице** врши анализу предмета и у том смислу је овлашћен да по процени изврши потребне провере, посредно или непосредно, а посебно да затражи допуну предмета од поступајућег непосредног старешине.

На основу прикупљених сазнања руководилац организационе јединице доноси **предлог оцене оправданости**, који пак даље доставља на надлежност вишем органу у потребном броју примерака и са прилозима. Обзиром да у овој одредби Правилника није егзактно предвиђен временски рок за завршетак поступка анализе, допунских провера и доношење предлога оцене оправданости средстава принуде, правном аналогијом се може закључити да је и овај рок примерен (8-15 дана).

Известан изузетак представља ситуација када средство принуде употреби руководећи радник РЈБ, у којем случају према чл. 37 ст. 5 оцену оправданости средстава принуде даје непосредно виши руководилац.³⁹

Оцена оправданости употребе и правилности поступка

Према последици која је настала услед употребе средстава принуде у Правилнику је утврђена **надлежност органа** за оцену оправданости употребе средстава принуде и правилности спроведеног поступка. По нашем мишљењу, екстензивним тумачењем одредаба Правилника, последице употребе средстава принуде према врсти могу бити:

- теже: смрт лица, телесна повреда лица и материјална штета,
- лакше: остале.

а) Сагласно чл. 38 ст. 1 **начелник секретаријата**, односно функционално сродан орган МУП РС, по упознавању са предметом и предлогом руководиоца организационе јединице, даје *оцену* о оправданости употребе средстава принуде и правилности спроведеног поступка и то у случају када су наступиле лакше последице (остале).

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

У случају наступања тежих последица као што су: смрт лица, телесне повреде и материјална штета, сагласно чл. 38 ст. 3 начелник секретаријата у даљем року од 30 дана доставља предмет са мишљењем на даљу надлежност МУП РС - УП и СГИ РЈБ.

б) Управа полиције (УП) МУП РС је сагласно чл. 39 надлежна за разматрање и оцену оправданости употребе средстава принуде када су наступиле теже последице и то: телесна повреда и материјална штета.

У циљу утврђивања потпуног и тачног чињеничног стања УП МУП РС је овлашћена да затражи допуну поступка, затим да изврши посредне и непосредне провере и предузме друге мере и радње у том правцу, након чега даје оцену оправданости употребе средстава принуде са наведеним последицама.

в) Начелник РЈБ према чл. 39 ст. 4 Правилника има ексклузивну надлежност за разматрање и одлучивање у предметима употребе средстава принуде када је наступила најтежа последица - **смрт лица**.

Сагласно чл. 39 ст. 3 УП МУП РС доставља начелнику РЈБ предмет који је имао за последицу смрт лица и своје образложено мишљење о употреби средстава принуде, на основу чега начелник РЈБ даје оцену о оправданости употребе средстава принуде.

У случају неслагања са мишљењем УП МУП РС начелник РЈБ је овлашћен да затражи да се предмет врати на допуну, посебно у делу утврђивања свих релевантних чињеница као подлоге за исправну и закониту одлуку органа.

г) Специфични случајеви поступка оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде (чл. 40) постоје у случајевима појединих категорија припадника МУП РС и то формацијски у: организационим јединицама у седишту МУП, специјалним-посебним јединицама (САЈ, Жандармерија, ИЈП) и линијама рада (УБПОК).

Према чл. 40 ст. 1 припадници полиције из организационих јединица у седишту МУП РС подносе извештај свом непосредном руководиоцу, који пак даље поступа на начин предвиђен у чл. 37.

Према чл. 40 ст. 2 припадници специјалних-посебних јединица и специјализованих линија рада су у правном режиму који подразумева додатни степен заштите личне сигурности и идентитета. У поступку оцене оправданости и правилности употребе средстава принуде не наводе се лични подаци припадника ових јединица, већ позивни знаци коришћени у време извођења акције. Посебне мере заштите ове категорије припадника МУП произилазе из специфичне радне проблематике ових формација, као што је сузбијање најтежих појавних облика криминалитета - тероризма и организованог криминала.

На крају наводимо и случај употребе средстава принуде од стране руководиоца (чл. 41), када закључак доноси непосредно виши руководиоца.⁴⁰

⁴⁰ *ibid.*

БЕЗБЕДНОСТ

Исход и правне последице поступка

На основу спроведеног поступка могућ је следећи исход и оцена надлежног органа:

- да је средство принуде употребљено **оправдано и правилно**,
- да средство принуде **није употребљено оправдано или правилно**.

Према чл. 42 ст. 2 радник који није задовољан оценом надлежног органа о оправданости употребе средстава принуде, има **право жалбе** МУП - СГИ РЈБ у року од 8 дана од пријема оцене. У смислу чл. 42 ст. 3 у даљем року од 15 дана, од дана пријема жалбе, СГИ даје **коначну оцену** о оправданости и правилности употребе средстава принуде којом потврђује или преиначује првобитну оцену.

На основу коначне оцене да ОСЛ није оправдано или правилно применио средство принуде, овлашћени руководилац који је дао такву оцену предузима законом утврђене **мере**.

Према чл. 43 припадник полиције за кога је претходно усвојена оцена да је средство принуде употребио оправдано и правилно, у случају **факултативног судског поступка** (кривичног, грађанског за накнаду штете и сл.) има право на бесплатну правну помоћ на терет МУП РС и о томе одлуку доноси начелник РЈБ.⁴¹

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

У започетом процесу транзиције наше земље у друштвеној, економској и политичкој сфери изузетно важно место заузима питање трансформације и модернизације *органа јавне управе* као истинског "сервиса грађана". У том контексту је и започета *реформа МУП РС* по официјелном концепту "полиције у заједници" ("community policing") и службе отворене према грађанима.

Централно правно питање је *хармонизација правних норми са стандардима ЕУ и СЕ*. Као део тог пројекта истиче се и изградња правног темеља за законит и професионалан рад МУП РС и његових припадника, па је том смислу усвајање новог Правилника о условима и начину употребе средстава принуде један од пионирских корака. Имајући у виду кратак временски рок од шест месеци од ступања на правну снагу овог акта, неспорно је да је потребно у наредном периоду пратити имплементацију у пракси и на основу тога предложити новеле ради унапређења појединих решења.

De lege ferenda, мишљења смо да ће усвајање новог *Закона о полицији* у скороје време и новеле других подзаконских аката у великој мери допринети изградњи стабилног правног темеља, као основе за законит и професионалан рад МУП РС и његових припадника.

Прилог: обрасци

⁴¹ Ibid.

Образац број 1
(ИУСП)*

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Број: _____
_____ 20__ . године

На основу чл. 30 Правилника о условима и начину употребе средстава принуде ("Сл. гл. РС" бр. 133/04), подносим

ИЗВЕШТАЈ

О УПОТРЕБИ _____
(навести врсту употребљеног средства принуде)

Дана _____ 20__ . године, у _____ часова, у месту _____
_____ општина _____ ул. _____
_____ бр. _____ , употребио сам _____
_____ , према _____

(навести врсту употребљеног средства принуде) (презиме, име оца и име лица)
рођен-а _____ . год. ЈМБГ _____ са пребивалиштем у _____
_____ ул. _____ бр. _____ , ради _____

(навести разлог употребе средства принуде и врсту предузете службене радње)

у складу са чл. 22 Закона о унутрашњим пословима РС ("Сл. гл. РС" бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01 и 106/03).

ОПИС ДОГАЂАЈА**

* Попуњава овлашћено службено лице које је употребило средство принуде.

** Описати: понашање и радње лица према коме су употребљена средства принуде; начин употребе; врста средства; број удараца; по којим деловима тела; фабрички број и марка ватреног оружја; број испалених метака; калибар муниције и др; последице од употребе (опис и врста: лака - тешка телесна повреда или материјална штета); навести податке очевидаца (сведока догађаја); презиме и име, пребивалиште: улица и број и друге чињенице значајне за оцену поступања.

БЕЗБЕДНОСТ

Образац број 2
(ЗУСП)*

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Број: _____
_____ 20__ . године

На основу чл. 37 Правилника о условима и начину употребе средстава принуде ("Сл. гл. РС" бр. 133/04), оцењујући оправданост и правилност употребе _____

_____ ,
(навести врсту употребљеног средства принуде)

доносим:

З А К Л Ј У Ч А К

Дана _____ 20__ . године, око ____ часова, у месту _____ општина
_____ ул. _____
бр. _____ , _____ употребио је _____
(презиме и име овлашћеног службеног лица)

_____ према: _____
(врста средства принуде) (презиме, име оца и име лица)
_____ ЈМБГ _____ са пребивалиштем у _____
_____ ул. _____ бр. _____ , ради _____

_____ .
(навести разлог употребе средства принуде и предузету службену радњу)

у складу са* - супротно* чл. 22 Закона о унутрашњим пословима РС ("Сл. гл. РС" бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01 и 106/03), и на начин прописан Правилником о условима и начину употребе средстава принуде ("Сл. гл. РС" бр. 133/04).

О б р а з л о ж е њ е :

М.П. _____

* Непоходно прецртати.

Образац број 3
(ОУСП)*

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Број: _____
_____ 20__ . год.

У прилогу достављамо предмет о _____
(употреби или пуцању)

_____ од стране _____
(навести врсту употребљеног средства принуде)

_____, _____
(презиме и име ОСЛ),

_____ ЈМБГ _____ са пребивалиштем
(према, на или у)

у _____ ул. _____ бр. _____.

На основу увида у предмет, **предлажем** да се да оцена, да _____,
(су - нису)

средства принуде употребљена у складу са чл. 22 Закона о унутрашњим пословима РС ("Сл. гл. РС" бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01 и 106/03) и на начин прописан Правилником о условима и начину употребе средстава принуде ("Сл. гл. РС" бр.133/04) и да је поступак за оцену оправданости и правилности употребе средстава принуде спроведен на прописан начин.

Прилог:

М.П. _____

* Попуњава непосредни руководиоца и доставља руководиоцу организационе јединице (начелнику секретаријата - начелнику управе, команданту САЈ, Жандармерије или др. организационе јединице у седишту Министарства).

БЕЗБЕДНОСТ

Образац број 4
(ОУСП-1)*

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Број: _____
_____ 20__ . год.

Дана _____ 20__ . године, у _____ часова, у _____ општина
_____ ул. _____ бр. _____ , _____
_____ употребио је _____
(презиме и име ОСП)

(навести врсту употребљеног средства принуде)

према: _____
(презиме, име оца и име лица)

ЈМБГ _____ са пребивалиштем у _____
ул. _____ бр. _____.

На основу увида у предмет, **оцењујем** да _____ , средства принуде
(су - нису)

оправдано употребљена у складу са чл. 22 Закона о унутрашњим пословима РС ("Сл. гл. РС" бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01 и 106/03) и на начин прописан Правилником о условима и начину употребе средстава принуде ("Сл. гл. РС" бр. 133/04) и да је поступак за оцену оправданости и правилности употребе средстава принуде спроведен на прописан начин.

М.П. _____

* Оцену даје начелник секретаријата, начелник управе, командант САЈ, Жандармерије, само у случајевима када од употребљених средстава принуде није наступила последица.

Образац број 5
(МУСП)*

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Број: _____

_____ 20__ . год.

МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
- Управа полиције -
Б е о г р а д

У прилогу достављамо предмет о _____

_____ (навести врсту употребљеног средства принуде)

од стране _____ , _____
(презиме и име ОСЛ) (према)

ЈМБГ _____ са пребивалиштем у _____ ул. _____
_____ бр. _____.

На основу увида у предмет, **мишљења сам**, да _____ средства
(су - нису)

принуде употребљена у складу са чл. 22 Закона о унутрашњим пословима РС ("Сл. гл. РС" бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01 и 106/03) и на начин прописан Правилником о условима и начину употребе средстава принуде ("Сл. гл. РС" бр. 133/04) и да је поступак за оцену оправданости и правилности употребе средстава принуде спроведен на прописан начин.

Прилог:

М.П. _____

* Доставља се Управи полиције, када као последица од употребе средстава принуде настане лака или тешка телесна повреда или материјална штета, од стране руководиоца организационе јединице (начелник секретаријата, начелник управе, командант САЈ, Жандармерије, Хеликоптерске јединице или друге организационе јединице у седишту Министарства).

БЕЗБЕДНОСТ

Образац број 6
(КОУСП-1)*

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА
УПРАВА ПОЛИЦИЈЕ

Број: _____

Дана: _____

Б е о г р а д

Дана ____ 20__ . године, у ____ часова, у месту _____ општина
_____ ул. _____

бр. _____, употребио је _____
(презиме и име ОСЛ)

_____ према: _____
(навести врсту употребљеног средства принуде)

_____ (презиме, име оца и име лица)

ЈМБГ _____ са пребивалиштем у _____
ул. _____ бр. _____ .

На основу увида у предмет, **оцењујем** да _____, средства принуде
(су - нису)

оправдано употребљена у складу са чл. 22 Закона о унутрашњим пословима РС ("Сл. гл. РС" бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01 и 106/03) и на начин прописан Правилником о условима и начину употребе средстава принуде ("Сл. гл. РС" бр. 133/04) и да је поступак за оцену оправданости и правилности употребе средстава принуде спроведен на прописан начин.

НАЧЕЛНИК УПРАВЕ ПОЛИЦИЈЕ

М.П.

* Оцену у случајевима када је услед употребе средстава принуде наступила последица (лака или тешка телесна повреда или материјална штета) сем у случају када је као последица наступила смрт лица, даје начелник Управе полиције на предлог руководиоца организационе јединице.

Образац број 7
(КОУСП-2)*

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА
РЕСОР ЈАВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

Број: _____

Дана: _____

Београд

Дана _____ 20____ . године у _____ часова, у _____ општина
_____ ул. _____ бр. _____ , употребио је

_____ (презиме и име ОСП)

_____ (навести врсту употребљеног средства принуде)

према: _____ ЈМБГ _____
(презиме, име оца и име лица)

са пребивалиштем у _____ ул. _____ бр. _____.

На основу увида у предмет, **оцењујем** да _____ , средства принуде
(су - нису)

оправдано употребљена у складу са чл. 22 Закона о унутрашњим пословима РС ("Сл. гл. РС" бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01 и 106/03) и на начин прописан Правилником о условима и начину употребе средстава принуде ("Сл. гл. РС" бр. 133/04) и да је поступак за оцену оправданости и правилности употребе средстава принуде спроведен на прописан начин.

**НАЧЕЛНИК РЕСОРА
ЈАВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ**

М.П. _____

* Оцену употребе средстава принуде у случају када је као последица наступила смрт лица, даје начелник Ресора јавне безбедности на предлог начелника Управе полиције у седишту Министарства.

БЕЗБЕДНОСТ

Образац број 8
(ГИОУСП)*

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА
ГЕНЕРАЛНИ ИНСПЕКТОР РЈБ

Број: _____

Дана: _____

Б е о г р а д

Дана _____ 20_____. године, у _____ часова, у _____ општина
_____ ул. _____ бр. _____
_____ употребио

(презиме и име ОСЛ)

_____ (навести врсту употребљеног средства принуде)

према: _____ ЈМБГ _____
(презиме, име оца и име лица)

са пребивалиштем у _____ ул. _____ бр. _____

Разматрајући **жалбу** наведеног ОСЛ, **оцењујем** да _____, средства
(су-нису)

принуде оправдано употребљена у складу са чл. 22 Закона о унутрашњим пословима РС ("Сл. гл. РС" бр. 44/91, 79/91, 54/96, 25/00, 8/01 и 106/03) и на начин прописан Правилником о условима и начину употребе средстава принуде ("Сл. гл. РС" бр. 133/04) и да је поступак за оцену оправданости и правилности употребе средстава принуде спроведен на прописан начин.

Овом оценом _____ оцена _____
(преиначава се - потврђује се)

_____ (навести оцену и руководиоца који је донео)

ГЕНЕРАЛНИ ИНСПЕКТОР
РЕСОРА ЈАВНЕ БЕЗБЕДНОСТИ

М.П. _____

* Коначну оцену употребе средстава принуде генерални инспектор даје у случају кад је уложио жалбу ОСЛ чија је употреба средстава принуде оцењена као неоправдана и неправилна.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Група аутора, Грађа међународног јавног права, I књига, Н.Сад 1988. г.
2. "Документ визије за реформу МУП РС" - сажетак, "Безбедност", Београд 2003. г.
3. Документација ОУН:
4. Дос. OUN A/Conf. 75-09760, V Конгрес ОУН о превенцији криминалитета и третману преступника, Женева 1975. г.
5. Дос. OUN, Резолуција бр. 34/1979. г., са кодексом, анексима, образложењем и стручним коментаром.
6. Дос. OUN A/Conf. 35/289, т. 73, VI Конгрес ОУН о превенцији криминалитета и третману преступника, Каракас, 1980. г.
7. Никач Ж., Транснационална сарадња држава у борби против криминалитета - Еуропол и Интерпол, Завод за уџбенике и наставна средства РС, Београд 2003. г.
8. Никач Ж., Прописи из области унутрашњих послова, Библиотека "Правни информатор" - "Интермекс", Београд 2004. г.
9. Правилник о начину вршења послова јавне безбедности, МУП РС, Београд 1974. г.
10. Rover C.de, To Serve and to Protect, Human Rights and Humanitarian Law for Police and Security Forces, International Committee of the Red Cross, Geneva 1998. г.
11. Сл. гласници РС и листови СЦГ, Београд.

**NEW REGULATIONS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS
GOVERNING THE CONDITIONS AND MODES OF THE USE OF FORCE**

Abstract: The aim of this paper is to present the resolutions from the newly adopted regulations of the Ministry of Internal Affairs governing the conditions and modes of the use of force, which became effective at the end of the last year. After a short survey of the general position of the Ministry of Internal Affairs in Serbia, the author offers the legal solutions regarding the position, role and duties of the law enforcement officials. The author also gives special attention to the legal foundations necessary for the authority and actions taken by the police, placing special emphasis on the so called discretionary powers.

A special chapter has been dedicated to the problem of the use of force in accordance with the new regulations which include: fundamental legal provisions, principles of the use of force, types of force, which may be standard (physical power, a baton, cuffs and firearms) and special (special vehicles, trained dogs, cavalry, obstacles and chemical substances). The paper analyses the justification for using firearms, bearing in mind the consequences and the great mass media attention it attracts.

The closing part focuses on the methodology of reporting, appraisal procedure concerning the justification and regularity of the use of firearms as well as the result and legal consequences. The enclosed paper contains official forms which are part of the regulations of the Ministry of Internal Affairs governing the conditions and modes of the use of force.

Key words: police - position, role and duties, competence and authority, force - means, use and justification appraisal, legitimate activities.

Др Горан МИЛОШЕВИЋ,
СУП Смедерево

ПОРЕСКА КРИВИЧНА ДЕЛА

Резиме: У условима организованог криминалитета, у који су укључени разни бизнисмени, поједини политичари, државни службеници, па и порески и царински службеници, разне гангестерске организације служе као погодно средство за преливање новца у касе магната и подземних бизнисмена. Често се члановима тих организација не може доказати вршење кривичних дела, осим пореске утаје. То је био случај и са познатим америчким криминалцем Ал Капонеом, чије је име синоним за великог злочинца, да би на крају био осуђен само за утају пореза и то казном дугогодишњег затвора.

Кључне речи: јавни приходи, порези, доприноси, опорезивање, пореска утаја, сузбијање евазије пореза.

ПОЈАМ КРИВИЧНИХ ДЕЛА ИЗ ОБЛАСТИ ЈАВНИХ ПРИХОДА

У свакој земљи изврши се већи број кривичних дела из области јавних прихода, него што показују званичне статистичке анализе, јер значајан број ових дела остане неоткривен. Свака држава у свом позитивном законодавству инкриминише активности којима се избегава плаћање јавних прихода. Заштита јавних прихода у Републици Србији одређена је пореским кривичним делима. Према Закону о пореском поступку и пореској администрацији пореска кривична дела су: избегавање плаћања пореза (члан 172), неуплаћивање пореза по одбитку (члан 173), састављање или подношење фалсификованог документа од значаја за опорезивање (члан 174), угрожавање наплате пореза и пореске контроле (члан 175), недозвољен промет акцизних производа (члан 176) и недозвољено складиштење робе (члан 176а).

Избегавање плаћања пореза

Кривично дело избегавања плаћања пореза прописано је у члану 172 Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Ово дело врши онај, ко у намери да у потпуности или делимично избегне плаћање пореза, даје лажне податке о чињеницама које су од утицаја на утврђивање пореза или такве чињенице не пријави, или ко не утврди порез или га утврди у износу мањем

од оног који је у складу са прописом дужан да сам утврди, а износ пореза чије се плаћање због тога избегава прелази 100.000,00 динара.

У ставу 2 и 3 предвиђен је тежи облик кривичног дела избегавања плаћања пореза, који се од основног облика разликује само по томе што је за његово постојање потребно да износ обавезе чије се плаћање избегава, буде већи од 1.000.000,00 динара, односно од 3.000.000,00 динара. Код квалификованог облика дела, ради се о већој друштвеној опасности, која се манифестује кроз намеру учиниоца да утаји већи износ пореза или доприноса.

У ставу 4 прописана је према предузетнику и одговорном лицу у пореском обвезнику, мера безбедности забране вршења самосталне делатности, позива, делатности или дужности.

Чињеница да постоји обавеза плаћања пореза и доприноса, наводи обвезника да своје понашање прилагоди тако да ово плаћање избегне или умањи, пре него што наступи обавеза његовог плаћања. До овога може доћи онда када обвезник прикаже пословање или стање имовине таквим, да обрачунате дажбине буду ниже или као да уопште није пословао или поседовао имовину, иако је фактичко стање другачије, на штету општег интереса.

Да би се утврдио прави смисао одредбе која одређује кривично дело, треба одвојити и посебно анализирати све саставне делове диспозиције, тј. све посебне елементе кривичног дела. Посебни елементи кривичног дела су они његови елементи који нису заједнички за сва кривична дела, већ се појављују код појединих кривичних дела и разликују једно кривично дело од другог. Ови елементи називају се још и обележјима кривичног дела.¹ Код кривичног дела избегавања плаћања пореза, постоји неколико конститутивних обележја која се односе на објекат кривичноправне заштите, радњу извршења, виност, последицу, извршиоца и објективни услов инкриминације.

Под **објектом кривичног дела** подразумева се оно добро или интерес против кога је управљено кривично дело. Објекат кривичноправне заштите код овог дела су право и фискални интерес државе и њених фондова да наплате порез и доприносе, који се испољавају кроз дужност грађана, предузећа и других организација на испуњење ових обавеза. Природа и садржина ових обавеза утврђују се другим, ванкривичним прописима, што овом кривичном делу даје обележје бланкетног карактера.² Као што у кривичном праву важи принцип да не може постојати кривично дело, нити казна без закона, тако не може да се прописује порез без закона. Опорезивање је, дакле, дозвољено само ако је прописано законом.

Диспозиција овог кривичног дела је бланкетне природе. Да би се она применила потребно је утврдити да ли је од стране обвезника било повреда законских и других норми из области фискалних прописа. Управо зато, неопходно је познавати пореске прописе, који уређују материју опорезивања физичких и правних лица.

¹ Н. Срзентић, А. Стојић, Љ. Лазаревић, Кривично право Југославије, Општи део, Београд 1996, стр. 164-165.

² Љ. Лазаревић, Кривично дело пореске утаје, Приручник - опорезивање и пореско право, Београд 1998, стр. 423.

БЕЗБЕДНОСТ

Кривичним делом избегавања плаћања пореза штите се сви облици јавних прихода. Да би постојало ово кривично дело порески обвезник треба да предузме радњу у намери да избегне плаћање јавних прихода друштвеној заједници. То су следећи јавни приходи: порез на зараде, порез на приходе од пољопривреде и шумарства, порез на приходе од самосталне делатности, порез на приходе од ауторских права и права индустријске својине, порез на приходе од капитала, порез на приходе од непокретности, порез на капиталне добитке, порез на остале приходе, годишњи порез на доходак грађана, порез на добит предузећа, порез на имовину, порез на наслеђе и поклон, порез на пренос апсолутних права, порез на промет производа, порез на промет услуга, акцизе, доприноси по основу пензионог и инвалидског осигурања, здравственог осигурања и осигурања по основу незапослености, таксе накнаде, локални јавни приходи и остали јавни приходи. Наведени јавни приходи уређени су посебним пореским законима.

У основи кривичног дела избегавања плаћања пореза стоји неистинито приказивање чињеница које су релевантне за утврђивање пореских обавеза. Биће кривичног дела избегавања плаћања пореза садржи **три радње извршења** и то: давање лажних података о чињеницама које су од утицаја на утврђивање пореза, непријављивање таквих чињеница, неутврђивање пореза и утврђивање пореза, у износу који је мањи од оног који је у складу са прописом обвезник дужан да сам утврди. За постојање кривичног дела довољно је да је извршена једна од предвиђених радњи извршења.

(1) Кривично дело избегавања плаћања пореза извршава се давањем лажних података о чињеницама које су од утицаја на утврђивање пореза, тако што извршилац подноси пријаву на основу које треба да му се утврди обавеза плаћања пореза или доприноса, али у ту пријаву уноси неистините податке. Подаци су неистинити када не одговарају објективно правом стању у погледу законито стечених прихода или у погледу других чињеница, које су од битног значаја за утврђивање коначне пореске обавезе.

Лажним приказивањем чињеница извршилац доводи у заблуду надлежни орган у погледу висине основице за утврђивање обавезе и тиме овом делу даје карактер посебног облика преваре. Сваким лажним пријављивањем података не извршава се ово кривично дело, већ је потребно да тај податак буде релевантан за утврђивање обавезе пореза и доприноса. Неће постојати ово кривично дело, ако је послодавац дао лажни податак о имену радника, али ако је дао лажни податак у погледу висине законито стечених прихода, постојаће дело.

Да би постојало ово дело није од значаја на који начин и у ком облику је поднета лажна пореска пријава. Она може бити поднета писмено или дата усмено на записник или накнадним давањем података на тражење пореског органа. Подаци који се дају морају бити лажни, што значи да не одговарају стварним приходима пореског обвезника, односно другим чињеницама које су релевантне за висину пореза и доприноса.

(2) Кривично дело избегавања плаћања пореза може се извршити и непријављивањем чињеница које су од значаја за утврђивање пореза, у намери

да извршилац или ко други избегне потпуно или делимично плаћање ових обавеза. Сви порески обвезници су дужни да пријаве чињенице које су релевантне за утврђивање пореза. Непријављивањем, извршилац не поступа по тој обавези, јер не подноси пореску пријаву или у пријаву не уноси податке који служе као основ за утврђивање пореза. Свако изостављање података из пријаве не значи да су испуњени услови за ово кривично дело. Потребно је да изостављени подаци буду релевантни за утврђивање обавезе пореза. Обавеза пријављивања прихода, предмета или других чињеница које су од значаја за утврђивање пореских обавеза настаје када се у реалном животу деси догађај који се може подвести под законити опис пореског чињеничног стања. Време настанка ове обавезе одређује се за сваки порески облик посебно.

Обавеза пријављивања прихода односи се на законито стечене приходе, предмете или друге чињенице релевантне за утврђивање обавеза плаћања пореза и доприноса што је и разумљиво, јер се незаконито стечена имовина не може опорезивати и тако одобравати оно што подлеже одузимању или кажњавању. Тако, неће постојати ово кривично дело, ако се не пријаве приходи стечени неком противправном активношћу - извршењем прекршаја, привредног преступа или кривичног дела.

(3) Ово кривично дело извршава се и неутврђивањем пореза или утврђивањем пореза у износу мањем од оног који је у складу са прописом обвезник дужан да сам утврди. Неутврђивање или утврђивање пореза у мањем износу, може бити учињено на различите начине. Може се радити о прикривању чињеница или неправилном обрачунавању пореских обавеза, о лажном билансирању појединих позиција, о повреди прописа из којих проистиче обавеза плаћања пореза и других дажбина које представљају јавни приход и сл.

Да би се радило о овом кривичном делу потребно је да код учиниоца постоји намера да се предузимањем радње извршења прибави противправна имовинска корист.³ Уколико такве намере нема, тада ово дело не би ни постојало, већ би евентуално могао постојати привредни преступ или прекршај.

Код доказивања овог кривичног дела мора бити утврђено постојање намере потпуног или делимичног избегавања плаћања пореза. За кривичну одговорност извршиоца кривичног дела избегавања плаћања пореза потребан је **умишљај**, јер намера по самој својој садржини искључује нехат и непосредно претпоставља постојање умишљаја, а пошто се кривично дело врши и са посебном намером, може се радити само о директном умишљају, дакле са радњом која има највиши степен свести и воље.⁴ Та радња је усмерена на тачно одређени циљ, а мотив и циљ не могу постојати један без другог. Мотив се појављује као узрок, а циљ као последица делатности. Извршилац мора бити свестан да даје лажне податке о чињеницама које су од утицаја

³ М. Кулић, цит. дело, стр. 171.

⁴ Исто, страна 151.

БЕЗБЕДНОСТ

на утврђивање пореза и доприноса, односно да не пријављује чињенице које су у том погледу релевантне.⁵

Виност код овог кривичног дела обухвата свест учиниоца о околностима којима се конкретизује радња извршења дела, затим свест о последици и свест о узрочној вези између радње и последице. Свест о околностима којима се конкретизује радња извршења дела, обухвата свест о радњи извршења, тј. давање лажних података о чињеницама које су од утицаја на утврђивање пореза, непријављивање тих чињеница, неутврђивање пореза или утврђивање у износу који је мањи од прописаног.

Свест о последици састоји се у свести да се наведеним радњама иде на потпуно или делимично избегавање плаћања пореза и на проузроковање штете буџету и фондовима. Свест о узрочној вези између радње и последице огледа се у свести учиниоца да је његова радња извршења узрок последице, односно да ће услед ове радње, којом намерава да потпуно или делимично избегне плаћање пореза, проузроковати одређену штету.⁶

Без постојања свести о напред наведеним околностима не би се могло говорити о постојању директног умишљаја, односно намери као једном од елемената овог дела, па према томе, не би постојало ни кривично дело избегавања плаћања пореза.

Свако кривично дело мора да има **последицу**, јер без последице нема друштвено опасног дела, па према томе ни кривичног дела. Последица неког кривичног дела, односно њиме произведена промена или стање у спољном свету састоји се у некој штети нанетој објекту тог дела. Код кривичног дела избегавања плаћања пореза, последица није посебно наглашена у опису кривичног дела. Ово кривично дело извршено је самим подношењем пријаве са лажним подацима, односно у моменту протеча рока за подношење пријаве, односно неутврђивањем пореске обавезе или утврђивањем обавезе у мањем износу од прописаног. У том моменту ради се о свршеном кривичном делу, што значи да је тада наступила и последица. Према томе, последица овог кривичног дела настаје у моменту извршења радње дела.⁷

Код овог кривичног дела последица је повезана и са објективним условом. Наиме, радиће се о кривичном делу, само ако извршилац предузима радњу извршења у намери да избегне плаћање пореза у износу преко 100.000,00 динара. Предузимањем радње извршења ствара се стање угрожености буџета и фондова. За постојање овог кривичног дела није потребно да је учинилац успео у својој намери да му се обманом пореског органа утврде пореске обавезе у мањем износу или да му се ове обавезе уопште не утврде⁸, већ је довољно да је учинилац у намери да избегне потпуно или делимично плаћање пореза дао лажне податке о чињеницама, које су од утицаја на утврђивање тих обавеза, односно да у случају обавезне пријаве није пријавио

⁵ Н. Срзентић и други, цит. дело, стр. 554.

⁶ М. Кулић, цит. дело, стр. 152.

⁷ М. Кулић, цит. дело, стр. 147.

⁸ Н. Срзентић и други, цит. дело, стр. 554.

приход или друге чињенице, односно да није утврдио порез или га је утврдио у мањем износу од оног који је у складу са прописом дужан да сам утврди.

Извршилац кривичног дела избегавања плаћања пореза је свако лице које је дало лажне податке о чињеницама које су од утицаја на утврђивање пореза, односно лице које не пријави чињенице које су од утицаја на утврђивање оваквих обавеза, а постојала је обавеза на њихово пријављивање, као и лице које не утврди порез или га утврди у мањем износу од прописаног. Извршилац овог кривичног дела може бити и законски заступник, пуномоћник, старатељ, сувласник, односно лице које у име другог подноси пореску пријаву са лажним подацима и чија радња има за последицу избегавање пореских обавеза. То може бити физичко лице, али и одговорно лице у пореском обвезнику. Одговорно лице може бити: власник предузећа или друге организације, као и лице у предузећу, установи или другој организацији, коме је с обзиром на његову функцију, уложена средства или на основу овлашћења поверен одређен круг послова у управљању имовином, производњи или другој делатности или у вршењу надзора над њима или му је фактички поверено обављање појединих послова.⁹

Прописом или неким интерним актом одређује се делокруг овлашћења која су поверена одговорном лицу. Суштину овлашћења одговорног лица чини природа посла који оно врши. Да би неко лице имало статус овлашћеног лица, потребно је да буде овлашћено да предузме одређене делатности. То овлашћење може да произилази из уложених средстава, функције коју врши или може бити конституисано на неки други начин.

Да би се за ово дело одредило одговорно лице као његов извршилац, потребно је да се изврше две активности. Прво, треба да се утврди да ли је неко лице за које се сумња да је извршило ово дело, уопште одговорно лице или не. Друго, када се утврди да неко лице има својство одговорног лица, треба да се утврди да ли то лице у конкретном случају, с обзиром на своја овлашћења, може да буде учинилац овог дела.

Код кривичног дела избегавања плаћања пореза, могући су и сви облици саучесништва, што значи да је могуће да два или више лица изврше ово кривично дело или да неко подстрекава другог да изврши ово дело или да му у томе помаже¹⁰. Код утаје већих износа пореза и доприноса, по правилу, јављају се саучесници.

Неуплаћивање пореза по одбитку

Кривично дело неуплаћивања пореза по одбитку прописано је у члану 173 Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Ово дело врши одговорно лице у правном лицу - пореском плацу, као и предузетник порески плацац, који у намери да не плати порез, не уплати на прописани рачун јавних прихода износ који је обрачунат на име пореза по одбитку.

⁹ Члан 46 став 1, тачка 2 Кривичног закона Републике Србије, Службени гласник, број 26/77, 28/77, 43/87, 42/89, 21/90, 16/91, 51/92, 23/93, 67/93, 47/94, 17/95, 44/98, 10/02 и 11/02.

¹⁰ М. Кулић, цит. дело, стр. 146.

БЕЗБЕДНОСТ

У ставу 2 и 3 предвиђен је тежи облик кривичног дела неуплаћивања пореза по одбитку, који се од основног облика разликује, само по томе што је за његово постојање потребно да износ обавезе чије се плаћање избегава буде већи од милион динара, односно од три милиона динара. Код квалификованог облика дела, ради се о већој друштвеној опасности која се манифестује кроз намеру учиниоца да наплати већи износ који је обрачунат на име пореза по одбитку. За извршено кривично дело из става 2 овог члана предвиђена је казна затвора од шест месеци до пет година и новчана казна. За кривично дело из става 3 овог члана запређена је казна затвора од једне до десет година и новчана казна.

У ставу 4 прописана је према предузетнику и одговорном лицу у пореском обвезнику, мера безбедности забране вршења самосталне делатности, позива, делатности или дужности у трајању од једне године до пет година.

Код овог кривичног дела ради се о својеврсној утаји, "јер се износ који је у име и за рачун пореског обвезника, обрачунат по основу пореза по одбитку не уплаћује на прописани уплатни рачун јавних прихода".¹¹ Објекат кривично-правне заштите и код овог дела су право и фискални интерес државе и њених фондова да наплате порезе и доприносе, који се испољавају у дужности пореског плаца "да обрачуна и по одбитку плати прописани порез на тај приход, у име и за рачун пореског обвезника, на одговарајући уплатни рачун".¹²

Диспозиција овог кривичног дела је бланкетног карактера. Радња извршења се састоји у неуплаћивању (потпуном или делимичном) на прописани уплатни рачун јавних прихода износа који је обрачунат на име пореза по одбитку.

Кривично дело неуплаћивања пореза по одбитку извршава порески плацац који не уплаћује обрачунати порез по одбитку. Моментом исплате прихода исплатилац је у обавези да обрачуна и уплати износ пореске обавезе на прописани рачун јавних прихода. Уколико исплатилац прихода, исплати приход у нето износу пореском обвезнику, а при томе не плати порез по одбитку дело постоји. Дело постоји и ако се на уплатни рачун јавних прихода уплати износ пореза који је мањи од обрачунатог.

Дело је свршено када учинилац изврши обрачун пореза по одбитку, задржи утврђени износ пореза, нето приход исплати пореском обвезнику, а обрачунати и задржани порез истовремено не уплати на уплатни рачун јавних прихода.¹³ За постојање овог кривичног дела није потребно да учинилац утврди мањи износ пореске обавезе од прописане, већ је довољно да учинилац у намери да избегне потпуно или делимично плаћање обавеза, не уплати порез на прописани рачун јавних прихода.

Да би се радило о овом кривичном делу потребно је да код учиниоца постоји намера да се не плати порез. Уколико такве намере нема, тада ово дело

¹¹ Д. Поповић, цит. дело, стр. 252.

¹² Члан 12 став 3 Закона о пореском поступку и пореској администрацији.

¹³ Д. Поповић, цит. дело, стр. 252.

не би ни постојало. Код доказивања овог кривичног дела мора бити утврђено постојање намере потпуног или делимичног неплаћања пореза. Кривична одговорност извршиоца кривичног дела неуплаћивања пореза по одбитку, мора да обухвати свест о околностима кривичног дела, затим свест о последици по буџет и фондове и свест о узрочној вези између радње и последице.

Састављање или подношење фалсификованог документа од значаја за опорезивање

Кривично дело састављања или подношења фалсификованог документа од значаја за опорезивање, прописано је у члану 174 Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Овај члан гласи:

"Ко у намери да избегне или умањи пореску обавезу, састави или поднесе фалсификовани документ од значаја за утврђивање пореза другом лицу или Пореској управи, казниће се затвором од три месеца до пет година и новчаном казном".

Ово пореско кривично дело готово је идентично са кривичним делом фалсификовања исправе из члана 233 КЗ РС. Кривично дело фалсификовања исправе из члана 233 КЗ РС, постоји када неко направи лажну исправу, или преиначи праву исправу, у намери да се таква исправа употреби као права, или када неко лажну или преиначену исправу употреби као праву или је набави ради употребе.¹⁴ У смислу члана 233 КЗ РС под исправом се подразумева и сваки предмет који је подобан или одређен да служи као доказ какве чињенице која има вредност за правне односе.

У смислу овог пореског кривичног дела под документом од значаја за утврђивање пореза подразумевају се само оне исправе на основу којих се утврђује пореска обавеза. То могу бити рачуни, отпремнице, пословне књиге, биланси, пореске пријаве и сл.

Заштитни објекат кривичног дела састављања или подношења фалсификованог документа од значаја за опорезивање, представљају јавни приходи. У Републици Србији то су порези, доприноси, накнаде, таксе, локални јавни приходи и остали јавни приходи.

Биће овог кривичног дела садржи две алтернативне радње извршења и то:

- састављање фалсификованог документа од значаја за опорезивање или
- подношење фалсификованог документа од значаја за опорезивање.

(1) Кривично дело из члана 174 Закона о пореском поступку и пореској администрацији извршава се тако што извршилац у пореску пријаву на основу које треба да му се утврди обавеза плаћања пореза или доприноса уноси неистините податке, те тиме саставља фалсификовани документ. Да би постојало ово кривично дело документ треба да буде састављен на начин да подаци у њему не одговарају објективно правом стању у погледу законито

¹⁴ Члан 233 КЗ РС.

БЕЗБЕДНОСТ

стечених прихода или у погледу других чињеница које су од значаја за утврђивање пореза.

(2) Подношењем фалсификованог документа од значаја за утврђивање пореза, извршилац доводи у заблуду Пореску управу или друго лице, у погледу висине пореске основице за утврђивање обавезе, што овом делу даје карактер посебног облика преваре. Код овог кривичног дела поднети фалсификовани документ мора бити од значаја за утврђивање пореза, иначе неће постојати ово кривично дело.

Извршилац овог дела је свако лице које састави или поднесе фалсификовани документ од значаја за утврђивање пореза другом лицу или Пореској управи. То може бити физичко лице, али и одговорно лице у пореском обвезнику, ако изврши једну од радњи извршења.

Кривично дело је свршено када је направљен лажни документ од значаја за опорезивање или је прави документ од значаја за опорезивање преиначен, а то је учињено у намери да се таква исправа употреби као права.¹⁵ Кривично дело је свршено и када је фалсификовани документ од значаја за опорезивање поднет другом лицу или Управи.

Угрожавање наплате пореза и пореске контроле

Кривично дело угрожавања наплате пореза и пореске контроле прописано је у члану 175 Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Ово дело врши онај, ко у намери да угрози наплату пореза, који је утврђен њему или другом лицу, у поступку принудне наплате, односно пореске контроле, изврши неку од следећих радњи:

- (1) сакрије ствар која је предмет принудне наплате пореза, односно пореске контроле;
- (2) отуђи ствар која је предмет принудне наплате пореза, односно пореске контроле;
- (3) уништи ствар која је предмет принудне наплате пореза, односно пореске контроле;
- (4) учини неупотребљивом ствар која је предмет принудне наплате пореза, односно пореске контроле и
- (5) даје лажне податке о чињеницама које су од значаја за спровођење принудне наплате пореза, односно пореске контроле.

Да би се радило о овом кривичном делу потребно је да код учиниоца постоји намера да се предузимањем радње извршења угрози наплата пореза, односно пореска контрола. Уколико те намере нема, нема ни дела. Последица дела је апстрактна опасност за наплату пореза и она је остварена предузимањем саме радње кривичног дела, тако да покушај није могућ.¹⁶

¹⁵ Д. Поповић, цит. дело, стр. 254.

¹⁶ Д. Поповић, цит. дело, стр. 255.

Према извршиоцу кривичног дела угрожавање наплате пореза и пореске контроле предвиђена је казна затвора до једне године и новчана казна.

Недозвољен промет акцизних производа

Кривично дело недозвољеног промета акцизних производа прописано је у члану 176 Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Ово кривично дело има два облика. Према основном облику, ово дело врши физичко лице које ставља у промет, односно продаје производе који нису посебно обележени прописаном контролном акцизном маркицом.

У ставу 2 предвиђен је други облик кривичног дела недозвољеног промета акцизних производа, који се од основног облика разликује по томе што га врши предузетник, односно одговорно лице у правном лицу, које се бави производњом или увозом производа који морају бити посебно обележени контролним акцизним маркицама, а не предузме мере да ови производи пре стављања у промет буду обележени контролним акцизним маркицама.

Ово кривично дело штити фискални интерес државе и обавезу обележавања акцизних производа контролном маркицом. Кривично дело је свршено непоступањем по пропису који налаже обележавање производа контролном акцизном маркицом. Обвезник акцизе дужан је да при производњи цигарета и алкохолних пића, осим пива, а најкасније до стављања у промет тих производа, посебно обележи контролном акцизном маркицом сваки од тих производа.¹⁷

Према физичком лицу - извршиоцу дела предвиђена је казна затвора од шест месеци до пет година. Према предузетнику и одговорном лицу у правном лицу предвиђена је казна затвора од шест месеци до три године. Према предузетнику и одговорном лицу у правном лицу изриче се и мера безбедности забране вршења позива, односно дужности у трајању од једне године до пет година. Прописано је да ће се одузети имовинска корист остварена овим кривичним делом.

Недозвољено складиштење робе

Кривично дело недозвољено складиштење робе прописано је у члану 176а Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Ово дело врши онај, ко складишти робу на коју се плаћа порез у просторији која није регистрована за ту намену, или ко дозволи да се у његовој просторији складишти роба, а просторија није за то регистрована.

У ставу 2 предвиђен је други облик овог кривичног дела, који се од основног облика разликује по томе што га врши оно лице које у регистрованој просторији за складиштење робе ускладишти робу на коју се плаћа порез за коју не постоји прописана документација о пореклу робе и плаћеном порезу.

¹⁷ Члан 18 став 1 Закона о акцизама.

БЕЗБЕДНОСТ

У ставу 3 према одговорном лицу у правном лицу прописана је мера безбедности забране вршења позива, делатности или дужности у трајању од једне до пет година. Предмет кривичног дела одузеће се.

Ово кривично дело штити фискални интерес државе и обавезу складиштења робе уз прописане евиденције у оквиру простора регистрованог за ту намену. Према извршиоцу овог кривичног дела предвиђена је казна затвора од три месеца до три године и новчана казна.

УЗРОЦИ КРИВИЧНИХ ДЕЛА ИЗ ОБЛАСТИ ЈАВНИХ ПРИХОДА

За извршење пореских кривичних дела, законодавац је предвидео одговарајуће санкције. Међутим, обвезници ипак врше утају јавних прихода. Различити су фактори чији се утицај може везивати за пореску евазију. Ови узроци могу се поделити у две групе, у зависности од тога да ли су у односу на обвезника дати споља или су саставни део његове личности.¹⁸

1. Прву групу чине узроци који су независни од обвезника јавних прихода и то су објективни узроци. У објективне узроке поједини аутори сврставају: укупно економско стање; висину пореског оптерећења; облик јавног прихода; једнакост третирања обвезника према облику својине; намену прикупљених јавних прихода; присуство сиве економије и др.

а) На кривична дела из области јавних прихода утиче укупно економско стање у једној држави. Стабилни привредни токови стварају услове да обвезници јавних прихода мање избегавају њихово плаћање. Економска криза и нестабилност пословног амбијента су фактори који условљавају веће присуство ових кривичних дела. Што је криза већа, веће су и могућности за вршење кривичних дела из области јавних прихода.

б) Што су пореска захватања већа, то су веће могућности да ће порески обвезници настојати да избегавају своје обавезе према буџету. Обвезници сматрају да ће имати веће економске користи, ако не плаћају пореске обавезе од евентуалних последица које могу имати као извршиоци кривичног дела. Уколико је и казнена политика благонаклона према извршиоцима, то ће још више допринети наведеном ставу обвезника.

в) Наша земља у протеклом периоду имала је негативан став према приватном сектору, што је имало за последицу да се приватни сектор третира као појава која је сама по себи негативна. Због таквог става државе, један број предузетника је испољио низак ниво пореског морала. У садашњим условима пословања, избегавање пореских обавеза једнако је заступљено и код друштвених и код приватних предузећа.

г) Намена трошења јавних прихода је питање које интересује сваког обвезника. Уколико обвезници не одобравају трошење јавних прихода, то условљава њихову утају. Ако се пак јавним приходима финансирају добра за која је обвезник заинтересован, поготово ако обвезник има и личног интереса, постојаће мањи отпор према плаћању обавеза.

¹⁸ М. Кулић, цит. дело, страна 234.

д) Сива економија посебно погађа субјекте који привређују у легално регистрованој делатности. Она доводе обвезнике који легално послују у неравноправан положај и они почињу да прикривају део својих привредних активности, како би на овај недозвољени начин повећали своје приходе.

2. У групу субјективних фактора кривичних дела из области јавних прихода спадају: егоизам и тежња за стицањем профита; порески морал; непостојање свести о оправданости јавних прихода и схватање о правичности фискалног система.¹⁹

Као основа кривичних дела из области јавних прихода, јавља се тежња за стицањем профита и богаћењем. Ова тежња за богаћењем нема граница. Она гони појединце на вршење разних послова и радњи које су друштвено опасне. Порески морал такође утиче на избегавање јавних прихода. У државама (па и у нашој) у којима је формирано мишљење да је морално избегавати јавне приходе, сигурно је да ће оваквих кривичних дела бити више.

Осећај обвезника да плаћање дажбина не производи никакву противуслугу, условљава у одређеној мери избегавање пореских обавеза. Платити, а за узврат не добити ништа, ствара отпор против пореза. Јавни приходи морају бити правични. Отпор према порезу зависи од тога да ли обвезници сматрају да је расподела пореског терета спроведена правично или не. Немогуће је некога опорезовати, а да буде задовољан. Међутим, осећање да је опорезивање неправично, односно да није равномерно распоређено на све пореске обвезнике, доприноси повећању отпора према плаћању пореза.

3. На утају јавних прихода утиче стручност радника пореске администрације, као и ефикасност контроле, утврђивања и наплате ових прихода. Пореској недисциплини погодују извесне субјективне слабости пореских органа, а посебно случајеви недопустиве повезаности радника администрације и пореских обвезника.

Законска недореченост пореске материје доводи до сукоба надлежности и до недовољне сарадње државних органа који раде на пословима откривања и сузбијања ових кривичних дела. Честе измене прописа из области пореске материје утичу на појаву ових кривичних дела. Наша земља је карактеристична по томе да одређени прописи практично нису ни заживели, а законодавац уводи нове. То говори и о одређеној нестабилности правног система.

ОТКРИВАЊЕ И СУЗБИЈАЊЕ КРИВИЧНИХ ДЕЛА ИЗ ОБЛАСТИ ЈАВНИХ ПРИХОДА

Кривична дела из области јавних прихода представљају изразиту друштвену опасност, због чега кривичноправном заштитом јавних прихода свака држава штити своју економску функцију. Извршењем ових кривичних дела, може

¹⁹ М. Кулић, цит. дело, стр. 240.

БЕЗБЕДНОСТ

доћи до поремећаја у економском систему и до економског хаоса који погодује вршењу и других разних кривичних дела.

Наша држава је у великој мери угрожена овим кривичним делима. Међутим, у пракси се ова дела веома мало откривају. Активности на откривању ових кривичних дела заснивају се на правилима криминалистике тактике и методике, која важе за откривање кривичних дела у области привредног криминалитета. Гоњење и кажњавање за ова кривична дела не зависи само од рада, Пореске управе, органа унутрашњих послова, тужилаштва и судова, већ зависи и од става друштва према обвезницима који настоје да избегну пореске обавезе.

Откривање ових кривичних дела захтева дуг, упоран и стрпљив рад. Неопходно је добро познавање пореских прописа, начина вођења пословне документације, посебно пореских евиденција. Привредни субјекти обавезни су (Законом о рачуноводству и пореским законима) да воде пословну документацију, те да сваку пословну промену евидентирају у свом књиговодству, без обзира на начин вођења књиговодствених исправа. Основни доказ код разјашњавања и доказивања ових кривичних дела је та документација²⁰, која се ради прикривања кривичног дела фалсификује или уништава и оштећује. Да би се спречило уништење и прикривање пословне документације неопходно је ове доказе брзо обезбедити, а у одређеним случајевима и привремено одузети.

Да би се боље сагледала активност органа на сузбијању деликата из области јавних прихода, потребно је проучити податке о броју поднетих кривичних пријава за ова кривична дела у последњих неколико година. У периоду јануар - септембар 2004. године пореска полиција поднела је надлежном тужилаштву 557 кривичних пријава против 614 лица која су извршила 688 пореских кривичних дела. Према овим кривичним пријавама избегнуте су пореске обавезе у укупном износу од 2.384.859.424 динара. Акциза је избегнута у износу од 23.945.793 динара, порез на промет у износу од 1.452.612.981 динара, порез на добит предузећа у износу од 18.958.272 динара, док је порез по одбитку избегнут у износу од 889.344.376 динара²¹. А у периоду јануар - децембар 2004. године МУП РС, открило је 439 пореских кривичних дела.

Обим кривичних дела који је презентираан је доста нереалан. Подаци пружају само бледу слику о стварно извршеним кривичним делима. "Тамну бројку" можемо само да наслуђујемо и то на непоуздан начин, али је сигурно да се ради о значајној величини.²² Наравно, неоспорно је да се коначан суд о казненој политици не може дати само на основу броја оптужених лица, неопходно је у анализу укључити број осуда, али и анализу сваког конкретног случаја пореске евазије.

²⁰ М. Бошковић, Б. Бановић, цит. дело стр. 233.

²¹ Подаци су дати на основу евиденције Министарства финансија Републике Србије - Пореска управа.

²² М. Кулић, цит. дело, стр. 259.

Спречавање пореских кривичних дела, не налази се само у кривичноправној заштити јавних прихода, већ и у уклањању и нестајању свих оних узрока који погодују извршењу ових кривичних дела. Треба настојати да превентивним ангажовањем радника пореске администрације, буду елиминисани и сви евентуални нови појавни облици избегавања пореских обавеза, а који су увек присутни код сваке промене пореских прописа.

Пооштравање казнене политике у области јавних прихода, допринело би у одређеној мери сузбијању пореске евазије. Међутим, ма колико била оштра казнена политика, она не може елиминисати утају пореза, јер на пореског обавезника, у највећој мери утиче однос између очекиване користи од неплаћања пореза и других јавних прихода и трошка који ће обвезник евентуално имати, уколико буде откривен и кажњен. У том правцу казнену политику треба градити тако да новчане казне буду изрицане у висини која премашује износ утајених пореских обавеза.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Велики износи новчаних средстава и робе у нашој земљи дужи низ година крећу се изван система опорезивања, скоро потпуно без могућности државних органа да остваре контролу над тим токовима. Избегавање јавних прихода ремети расподелу дохода у односу на циљеве које друштво жели да оствари. Ова појава, даље, ствара тешкоће у вези са тачним дефинисањем величина нужних за одређивање економске политике, односно за спровођење одговарајућих привредних мера и инструмената. Она смањује, у неким случајевима чак драстично, приходе државног фиска. Осим тога, пошто ова појава прожима целокупну економију, она спречава носиоце економске политике да имају тачну слику о томе шта се догађа у националној привреди.

Недовољно изграђен привредни систем, уз недовољно уважавање економских законитости, непрецизно регулисани односи и делокруг рада појединих органа, поред осталих услова, створили су у нашем друштву амбијент дезорганизације у функционисању институција. То је створило криминогену атмосферу, унутар које се нужно рађају разне девијације.

Буџетски приходи Републике Србије по основу индиректних пореза значајно су смањени. Губици пореских прихода само од илегалног промета кафе, цигарета и алкохолних пића, процењују се на више милијарди динара. Приходи од непокретности, игара на срећу, приходи спортиста и естрадних уметника, приходи по основу рада на црно и даље су изван система опорезивања. Велики број стамбених, пословних и викенд зграда подложних опорезивању, није евидентиран код пореског органа.

У настојању да спречи пореску евазију, наш законодавац је у споредном кривичном законодавству прописао кривична дела којима се штите јавни приходи. Међутим, атмосфера безакоња, као и постојање заштите учинилаца ових кривичних дела од стране носилаца привредне и политичке моћи, умањују ефекте на сузбијању ове појаве.

БЕЗБЕДНОСТ

Политика супротстављања овој појави мора, поред казнене, да обухвати и превентивну димензију. Према неким мишљењима треба предузети следеће превентивне мере које би могле сузбити утају јавних прихода:

- Извршити доградњу фискалног система у правцу опорезивања обвезника сходно његовој пореској способности, као и у правцу ублажавања отпора према обавези плаћања јавних прихода;
- Стално унапређивати стручност и материјално - техничку опремљеност, обезбедити боље и стимулативније награђивање радника који раде на пословима откривања и сузбијања утаје јавних прихода, а нарочито радника органа унутрашњих послова, Пореске управе и раднике правосудних органа;
- Радити на унапређењу пореске културе и кодекса пореског морала, чиме би се подигли односи поверења и међусобног респекта између пореских обавезника и носилаца пореске власти;
- Стално подизати ниво међусобне сарадње свих државних органа који раде на пословима утврђивања, наплате и контроле јавних прихода.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Алексић Ж, Криминалистика, Београд, 1985.
2. Водинелић В. - Криминалистика, Београд, 1984.
3. Бошковић М. Бановић Б. - Криминалистичка методика, Београд, 2001. године.
4. Бошковић М. - Криминалистика - методика II, Београд, 1996. године.
5. Јовашевић Д., Хашимбеговић Т., - Кривично дело пореска утаја, Београд, 2001. године.
6. Кулић М. - Пореска утаја и кријумчарење, Београд, 1999. године.
7. Кривокапић В. - Криминалистика тактика, Београд, 1996.
8. Кривокапић В. - Криминалистика тактика, Београд, 1997.
9. Лазаревић Љ. - Кривично дело пореске утаје, Приручник - Опорезивање и пореско право, Београд, 1998.
10. Поповић Д. - Наука о порезима и пореско право, Београд, 1997.
11. Поповић Д. - Коментар Закона о пореском поступку и пореској администрацији, Београд, 2003.
12. Раичевић Б. - Пореска администрација и информациони систем, Београд, 1990. године.
13. Раичевић Б. Поповић Д. - Revenue collection and fiscal administration in Yugoslavia, Економски институт, Београд, 1990.
14. Срзентић Н. Стајић А. Лазаревић Љ. - Кривично право Југославије, Општи део, Београд 1996.

ПРОПИСИ

1. Кривични закон Републике Србије, "Службени гласник РС", број 26/77, 28/77, 20/79, 24/84, 39/86, 51/87, 6/89, 42/89, 16/90, 21/90, 42/92, 23/93, 67/93, 47/94, 10/2002 и 11/2002.
2. Закон о пореском поступку и пореској администрацији, "Службени гласник РС", бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03 и 55/04.

TAX-RELATED CRIMINAL OFFENCES

Abstract: Organized crime which nowadays involves all kinds of businessmen, certain number of politicians, government employees, tax and customs officials, uses various criminal organizations as the suitable means for directing money into the safes of magnates and businessmen from the "underground world". It is often difficult to charge these criminals with any other criminal offence but tax evasion. That was the case with the notorious American criminal Al Capone who, although he committed numerous crimes, could only be charged with tax evasion and was finally sentenced to the long-term imprisonment.

Key words: public revenue, tax, contribution, taxation, tax evasion, tax evasion prevention.

Доц. др Жељко ИВАНИШ,
Факултет цивилне одбране
Универзитета у Београду

ПРЕГОВАРАЊЕ У ФУНКЦИЈИ ЈАЧАЊА БЕЗБЕДНОСТИ

Резиме: Познато је да су изазови безбедности почетком XXI века у доброј мери променили своје карактеристике у односу на оне из ранијих епоха. Угрожавање безбедности више није превасходно војног карактера, него поприма облике организованог криминала, тероризма, напада на животну средину и сл. Неопходно је да савремени одговори на ризике, изазове и претње безбедности буду усклађени с временом у којем се примењују. Пре свега, јако је важно да се у случајевима претњи безбедности делује превентивно. Средство које може да се користи у условима превенције, током и по завршетку акције угрожавања безбедности назива се преговарањем. Преговарање је комуникацијски поступак који се хиљадама година свестрано развија у оквирима дипломатских активности држава, али се у савремено доба све више примењује у свим сферама друштвеног живота.

Да бисмо се могли зналачки користити предностима преговарања као средства, потребно га је познавати. Преговарачки процес има неколико релативно независних целина као што су иницијација, припрема и реализација. Сваки део је комплексан и значајан, али се углавном сматра да сама реализација изискује посебну пажњу, будући да има мишљења како се ту крије сама суштина преговора. Одатре потреба да се овај део целовитог преговарачког процеса посебно расветли, анализом четири основне фазе кроз које се одвија, а то су увод, информисање, аргументисање и одлучивање.

Кључне речи: комуникација, преговарање, дипломатија, компромис, безбедност, сукоби, кризе.

УВОД

Овај чланак представља напор да се успостави нова матрица односа у сфери безбедности (где је дуго царевала нетолерантност и непостојање осећаја за компромис), како би се и најсложенији проблеми могли решити мирним, а не насилним средствима - преговарањем, а не оружјем. У том смислу, њиме желимо да подржимо мере које се у последње време предузимају на плану јачања преговарачких капацитета Министарства унутрашњих послова Републике Србије, укључујући формирање, почетком 2005. године, Преговарачког тима тога министарства.

Савремено друштво изложено је бројним ризицима безбедности, који више нису преваходно војног карактера, као што је то било у време "хладног рата". Брзе, значајне промене, на крају претходног и на почетку новог миленијума, захватиле су читав свет, тако да су дезорганизација и поремећај саставни део модернизације и свако друштво које се модернизације мора са њима да се суочи (Тили, 1997: 68). Према томе, и одговори на изазове безбедности који проистичу из таквих процеса треба да буду бар другачији него су били они из ранијих времена. Тражење одговора путем преговора и на најтежа питања данашњице један је од могућих избора.

Овладавање вештинама преговарања посебно је важно у области безбедности. Те вештине су потребне свим припадницима службе, без обзира ком нивоу хијерархије припадају, зато што свакодневно учествују у комуникацијском процесу са лицима у служби, са странкама или са особама из свог приватног окружења. Најновија истраживања у овој области показују да преговарање даје извесне резултате и у најсложенијим случајевима, какви су терористички напади у којима се узимају таоци.

Овај чланак нема намеру да препоручи "рецепт" за приступање преговорима. Посвећен је уобличавању целовитог преговарачког процеса, с идејом да свако ко познаје елементе тога процеса може да се бар донекле снађе у свакој преговарачкој ситуацији. На такве основе могу да се дограђују различити профили специјализација, како се то одавно ради у развијеним земљама света.

Сваки од преговора, посматран појединачно, подразумева више или мање хармонизовану целину, која може да се аналитички рашчлани на неколико релативно самосталних делова и фаза. У неким реалним ситуацијама поједини делови нису подједнако добро уочљиви. Анализе показују да целовит, схематизован преговарачки процес, без обзира да ли се преговара с отмичарима, својим шефом или својим малолетним дететом, има три основна дела: иницијацију, припрему и реализацију.

РЕГИСТРОВАЊЕ НАМЕРЕ ДА СЕ ПРЕГОВАРА (ИНИЦИЈАЦИЈА)

Човек има потребу да преиспитује и оцењује своје поступке и у приватном животу и на радном месту. Добра анализа делатности било којег друштвеног субјекта неминовно резултира мерама које треба да се предузму у циљу побољшања даљег рада. Отпочињању активности у погледу преговарања претходи сазревање свести о нужности да се неко спорно питање разреши преговорима.

Извесно отворено питање (или групу питања) уобличено у тему преговора експлицира другу страну (субјект) укључену у преговарачки процес. Да бисмо одређену тему предложили другој страни као предмет преговора од којих очекујемо разрешење спорова потребно је добро познавати околности у којима треба да се преговара. Релевантне околности обухватају политичке, економске, правне и друге чиниоце, међународног и националног карактера.

БЕЗБЕДНОСТ

Преговарачка страна (један од субјеката преговарања) која је издиференцирала предмет преговарања, одредила партнера за преговоре и установила да су околности повољне за њихово отпочињање, о својој жељи и намери обавештава другу страну. Активности с овим садржајем често се називају предпреговарањем, а имају задатак да обезбеде сагласност о потреби преговарања, сагласност о томе ко ће преговарати, сагласност о дневном реду, односно темама о којима се преговара, и сагласност о процедурама (Ковачевић, 2004: 146-155). При томе треба имати на уму реалност да се стране у сукобу често суздржавају од иницијативе за разрешење конфликта због опасности да то она друга страна протумачи као мању или већу слабост.

ОД ПРЕДПРЕГОВОРА ДО ПРЕГОВОРА (ПРИПРЕМА)

Припреме за преговоре обухватају краће или дуже време од заказивања преговора до њиховог отпочињања. Од тренутка кад су преговори заказани (место, време, тема) почињу организоване техничке и психолошке припреме за реализацију. Напори које је потребно да се уложи зависе од дубине спора и сложености питања на дневном реду.

Према менталном напору уложеном током преговарања за неке преговоре се може рећи да су тешки. У њима је основни проблем како избећи "не!" као одговор друге преговарачке стране. За неке преговоре се каже да су лаки. Ради се о случајевима када се релативно једноставно долази до "да!" друге стране. Зависно од процене какви нас напори очекују у конкретной ситуацији, за припрему преговора који следе потребно је утрошити више или мање времена, али увек уз крајње озбиљан приступ.

Преговори на стратегијском нивоу обухватају: утврђивање интереса, дефинисање политике, одређивање циљева и избор тактике. У складу с основним опредељењима праве се планови за преговарање у које се уграђују очекивања у виду најбољег исхода и алтернативних решења. Да би се преговарачи успешно припремили потребно је да се прикупи сва грађа неопходна за апсолвирање задате теме. Завршним припремама које подразумевају увежбавање излагања, с нагласком на главни део, могу да претходе различите индивидуалне и колективне активности, укључујући "brain storming".

Током припреме треба имати у виду личне особине преговарача који заступају другу страну. Често од личног и стручног профила преговарача зависи исход преговора. У том смислу у литератури постоје различити погледи на основне "идеалне типове" саговорника из чега производе сугестије о њиховом третману (Мицић, 1990: 181):

Свађалица

- остати у стручном домену и потпуно миран,
- препустити осталим саговорницима да оборе његово тврђење;

Позитивац

- допустити му да заокружи резултате разговора,
- одмерено се укључити у дискусију;

Свезналица

- захтевати од осталих саговорника да заузму став према његовим тврдњама;

Брбљивац

- прекинути га са пуно такта; ограничити време излагања;

Плашљивко

- поставити лака, дискретна питања; појачати му самопоуздање;

Одбојан

- признати му његово знање и искуство;

Незаинтересован

- распитати се о његовом раду; навести примере из његовог круга интересовања;

Велика зверка

- не упражњавати директну критику; употребити "да - али" метод;

Питалица

- његова питања усмерити на остале партнере у разговору.

Свакако је сигурно да ће обучен преговарач одмах по отпочињању преговора уочити да ли је друга страна добро обавила припреме. То се види из реакција преговарача, јер онај недовољно припремљен може само да реагује на одређене догађаје, а не и да управља њима. Уочавање недовољне припремљености друге стране, искусни преговарачи редовно искористе да ојачају своју преговарачку позицију. Они су у тим приликама самоуверенији и истрајнији у захтевима. Ситуација се може поправити уколико постоји могућност да се преговори одгоде, како би се неприпремљена страна ваљано припремила. Међутим, често не постоје услови да се то догоди.

ПРЕГОВАРАЊЕ У УЖЕМ СМISЛУ (РЕАЛИЗАЦИЈА)

Реализација је део преговарачког циклуса који можемо назвати преговарањем у ужем смислу. Некад се целовит преговарачки процес редукује на ток вербалне (каткад и писане, али ретко само писане) комуникације између преговарачких страна.

Посматран целовито, овај део процеса преговарања обухвата четири основне фазе: увод, информисање, аргументација и одлучивање.

БЕЗБЕДНОСТ

Увод

Током увода се успоставља контакт с партнером у циљу попуштања напетости која је на почетку преговора често присутна. Најважније је избећи повећање напетости, уколико она постоји, и не дозволити да се претвори у непријатељство. Треба имати на уму "да је свако преговарање које је превише оптерећено међусобним односима, изложено опасности да из њега проистекне алкав споразум" (Fisher, Ury 1997: 8). Ако се раније нису срели преговарачи треба да се упознају. Први утисак може одлучујуће да утиче на ток и резултате укупних преговора.

Најблагодотворније понашање подразумева природан осмех и гледање у очи приликом упознавања, кратко руковање уз снажан (не прејак) стисак руке. Од самог почетка до краја преговора две стране ће поред вербалне комуникације водити и невербалну, јер "уз вербалне симболе, човек стално користи и невербалне комуникационе знакове као што су наглашавање појединих гласова при говору, паузе и ритам говора, и разне пропратне гласове при изговарању речи" (Рот, 2004: 97). Тако фраза "Што сте тиме хтели да кажете?" може да има више значења, зависно о начину изговарања, јер свака вербална комуникација садржи и невербалну поруку. Нека истраживања показују да је 55% вербалне поруке одређено изразом лица и психичким стањем, док се 38% односи на интонацију, а само 7% произилази из непосредног значења изговорене речи. Према томе, често је важније како се нешто каже, него шта се каже. Поред промене у изразу лица у средства невербалног комуницирања још се сврставају и други покрети, телесни додир и разлике у одстојању при разговору с другима, усмеравање и задржавање погледа, начин одевања и украшавања, ход и начин поздрављања, начин слушања саговорника, начин записивања, и остали знакови које друге особе региструју и које им нешто казују о личности која говори и о ономе шта она говори.

Ни један од учесника не треба да жали труда да допринесе пријатној атмосфери. Домаћин ће љубазно понудити нешто за освежење (сок, кафу, чај), поштујући устаљене културолошке норме, а гост са задовољством прихватити понуђено. Комплименте не треба штедети, али ни расипати без контроле. Свој преговарачки статус можете да ослабите претераном услужношћу једнако као и нељубазношћу. Од првог контакта с партнером треба да се зна да интеракција преговарача у доброј мери подсећа на познати закон физике по којем препознајемо систем спојених судова: "Љутња је заразна; када се неко наљути на нас, и ми се наљутимо на њега - баш као и када се неко смеје, па се ми смејемо са њим" (Големан, 2004: 171).

Увод још пружа прилику да се коначно усвоји дневни ред за састанак који је управо отпочео, уколико то није урађено раније, било у формалном или неформалном облику. Сваки учесник ће да искористи прилику да још током увода привуче пажњу саговорника и да побуди његов интерес за успешан завршетак преговора.

Информисање

Препоручује се да се прелаз у ову из претходне фазе направи питањем у вези с ранијим контактом (нпр.: Ако сам Вас добро разумео током јучерашњег телефонског разговора, à). Тиме се даје прилика партнерској страни да опише шта очекује, односно шта тражи. Подразумева се да и ви морате да добијете такву прилику. Наиме, потребно је да свака страна направи пресек стања, односно да се размене релевантне информације (ни превише - ни премало). Све информације које се пласирају треба да буду тачне. То аутоматски не подразумева неопходност обелодањивања баш свих информација којима располажете. Или бар не одмах. Има случајева кад се процењује да се неке информације не саопште. Међутим, на сме се претеривати ни са скривањем информација. Једна од вештина која је својствена добром преговарачу јесте остваривање равнотеже између показаних и прећутаних информација. Што се тиче информација спремних за исказивање, може да се бира начин њиховог презентовања, али не сме да се калкулише с лажима и полуистинама. Фаза информисања је, свакако, прилика да се дају и добију потребне информације, на основу којих може да се изврши идентификовање полазишта страна укључених у преговарачки процес. Смисао овога је дефинитивно уобличавање базе података о предмету преговарања.

Процес међусобног информисања се обавља у два сегмента:

- размена припремљених блокова информација (презентација),
- питања и одговори.

Презентација подразумева целовито представљање сопственог виђења предмета и пожељних резултата преговора. Успешна презентација има прецизно утврђен циљ, презентатор треба да оствари присутност, што се на прави начин постиже испољавањем извесне страсти, кроз шта до пуног изражаја долази личност презентатора. Циљ зависи од суштине пројекта који се нуди, а остварује се реализацијом задатака као што су привлачење пажње слушалаца, објашњење ко сте, изградња поверења између презентатора и слушаца, као и отклањање сумњи слушаца. Присутност подразумева квалитетан контакт презентатора са слушаоцима. Страст се осећа код добрих презентација када презентатори стварају прави ниво емотивне укључености одређене публике, јер како каже Волтер: "Човек увек лоше говори када нема шта да каже." Преговарач који жели своју поруку да доведете до циља, потребно је да зађе иза граница разума и комуницира са својим слушаоцима на дубљем нивоу. У противном, може да подели своје излагање и каже: "Прочитајте!" При свему томе треба да се види личност презентатора путем стила у смислу језика (говорење, писање), невербалног комуницирања, изгледа, кориштења шала и хумора и сл. У сваком случају личност подразумева уношење целог себе у презентацију, на основу чега може да се каже да је сваки посао, па и овај, аутопортрет особе која га је обавила.¹

¹ Prema - Andrew Leight and Michael Maynard: The Perfect Presentation: all you need to get it right first time, Century Business, London, 1993.

БЕЗБЕДНОСТ

Питања и одговори

Питања су често лоше коришћена средства за преговарање. Највећи број преговарача поставља недовољно питања, ако их уопште поставља. Многи од оних који то чине постављају погрешна питања, погрешним тоном. Кад је реч о постављању питања потребно је да се зна да "правилно кориштење питања у преговорима претпоставља три одлуке: које питање поставити, како га дефинисати и када га поставити" (Ниеренберг, 2000: 98). Важност ове напомене Џ. И. Ниеренберг илуструје причом из које се сазнаје да је један свештеник на питање упућено свом претпостављеном "Могу ли да пушим за време молитве?" добио негативан одговор, а други свештеник на питање упућено истом претпостављеном "Могу ли да се молим док пушим?" позитиван одговор.

Приликом одговора на питања преговарачи треба да реагују озбиљно и природно. Није добро бити ни сервилан ("Изузетно добро питање, господине, ако могу да приметим!") ни неозбиљани ("Ау, супер питање!"). Кад је питање већ постављено, потребно је одговорити баш на то питање које је постављено, а не на оно које бисте волели да је постављено. Такође је важно да одговори буду сажети и релевантни у односу на питање. Ако не знате одговор (нпр. на неко техничко питање и сл.), реците то одмах - немојте покушати да се извучете блефирењем. У целини посматрано, ова фаза се може назвати "пуњењем система". Потребно ју је искористити за излагање сопствених интереса и упознавање с интересима друге стране.

У овој фази, као и у осталим, веома је важно знати шта рећи и када. Међутим, ништа мање није важно знати шта треба прећутати. Поготово је потребно знати слушати саговорника, без обзира што је то изузетно напорна активност. Постоји читав сет упутстава и техника за усавршавање тзв. активног слушања. Добри слушаачи користе чињеницу да је брзина говорења у просеку око 4 пута мања од брзине мишљења. Тај податак треба да се користи током целокупне реализације преговора.

Аргументација

Фазу аргументације можемо назвати преговарањем у најужем смислу, јер је целокупно преговарање "претежно повезано с убеђивањем (аргументисањем)" (Димитријевић, Стојановић 1996: 312). Њоме су обухваћени сви значајни аспекти питања које је предмет преговора. Високи захтеви ове фазе огледају се у томе што сад мора да се размишља какве су жеље и интереси друге преговарачке стране, па и њени приоритети. Док износи аргументе друга страна углавном открива своју основну позицију. То вам омогућава да разумете који су интереси заједнички, а који потпуно супротни. Често се дешава да управо супротни интереси доминирају преговорима. Постојање усаглашених интереса помаже да се помире разлике у супротним интересима. Разменом аргумената могу да се избегну застоји, посебно када преговарачи пусте у оптицај сигнале о могућем споразуму око супротстављених интереса високог приоритета.

Јасно је да преговарачи нису алхемичари. У овом послу ни из чега не може да се направи нешто. То важи за све фазе преговарачког процеса па и за

фазу аргументисања. Нема тих аргумената којима се може убедити друга преговарачка страна да решење које нудите за спразум та страна треба да прихвати, ако ваша понуда не кореспондира с правим вредностима исказаним компромисом. Према томе, аргументисање није свемоћно. Оно само значи "да наше необрађене и несређене аргументе о извесном проблему логички повежемо, уобличио и снабдемо потребном пробојном снагом, а затим да их, у подесном тренутку, пласирамо свом партнеру" (Мицић, 1990: 75). Тек кад их друга страна прихвати као оправдане они изазивају дејство, усмерено на могућност споразумевања.

Ову фазу карактерише неколико поступака, од којих су најзначајнији:

- доказивање,
- контра-аргументација,
- приговарање и
- одговарање на приговоре.

Доказивање је поступак током кога, користећи се једноставним, јасним, тачним и уверљивим представама, дајемо до знања другој страни да одлично владамо материјом о којој се расправља и да смо потпуно дефинисали циљеве које желимо да постигнемо. За доказивање исправности сопствених ставова у циљу трагања за повљним споразумом, стоји нам на располагању велики техника и метода, које различити аутори називају различитим именима.

Контра-аргументација подразумева оспоравање и, ако је могуће, обарање теза и факата којима се користи друга страна у преговорима. Сами методи су у основи исти као и они које користимо током поступка доказивања.

Фазу аргументисања карактеришу **приговори** на процедуру и резултате доказивања и контра-аргументације, као и **одговарање на приговоре**. Постојање примедби и приговора је сигуран знак да преговарачке стране пажљиво прате излагање једна друге, да преиспитују туђу аргументацију и размишљају о целој ствари. С тог становишта приговори и примедбе су пожељни јер дају прилику другој страни за допунска објашњења, и ни у ком случају не представљају препреке у расправи. Процењује се да расправа узима више од пола укупног времена проведеног у преговарању. Због тога је потребно непрестано усавршавање преговарача како би у њој успешно учествовао. Својим ангажовањем у расправи преговарач може да убрза, успори, омете или заустави постизање споразума.

Нове тачке које настају из расправе јесу оне које раније нису разматране, или за које је заинтересована само једна преговарачка страна, која их покреће. Ако је реч о питањима која нису разматрана током припреме, треба бити веома обазрив. У сваком, случају, без обзира да ли је реч о старим или новим темама, увек морамо да се питамо колике уступке је потребно учинити другој страни да бисмо могли рачунати с остварењем сопствених интереса. На тај начин се изражавају привремени услови на основу којих би могао да се склопи споразум. Постојање услова није довољно да би се фор-

БЕЗБЕДНОСТ

мулисао предлог. Потребно је још изложити понуду. Тек тада су претпоставке за разумевање постигнуте, јер услов казује шта желите од друге преговарачке стране, а понуда шта сте за узврат спремни да учините.

Приликом избора аргумената, као и током одговарања на аргументацију друге стране неопходно је бити свестан суштинске разлике између своје позиције и својих интереса. Другим речима, потребно је развити "способност да се одрекнемо нагона зарад постизања циља" (Големан, 2002: 79). Коначно, на преговоре сте упућени или сте стигли својом вољом да бисте остварили одређени интерес. Најбољи начин да не подлегнете субјективизму (било да је резултат рационалног или емотивног) и да ствари сагледате објективно је да се виртуелно измакнете, односно удаљите. Назовимо то сликовањем "излажење на балкон". Овде је балкон метафора за ментални став одвајања од притиска одговорности, атмосфере, саговорника, а у основи значи "дистанцирање од властитих природних импулса и емоција" (Угу, 1994: 20). Ко то успе, у стању је да сагледа све слабости једне и друге стране, тренутне предности неке од њих и могуће коректоре који једног преговарача води до повољнијег решења у односу на другог, јер први остварује бољу самоконтролу.²

Одлучивање

Ова фаза процеса преговарања је посебно деликатна. Након укрштања бројних аргумената и контра-аргомената приступа се доношењу одлуке у вези с предметом преговарања, односно склапању споразума. Дакле, принципијелним преговарањем поступно, али делотворно, постиже се општа сагласност у заједничкој одлуци заснованој на учечавању заједничког интереса. По дефиницији постоји бар један такав интерес. То је интерес да се дође до споразума, јер "сем код расподеле удела у спречавању заједничког губитка, скоро увек постоји могућност заједничке добити. То може да поприми форму међусобно повољних односа, односно задовољавања интереса свих страна правим решењем" (Fisher, Угу 1997: 73). Реч је, заправо, о нагодби, односно извесном попуштању сваке стране у спору од сопствених максималистичких захтева, што најчешће називамо компромисом.

Сви преговори не морају завршити успјехом какав очекујете, а поготово какав прижељкујете. Нереална очекивања и лажне наде пре доводе до губитка, него што воде ка добитку. Императив великог успеха на преговорима може угушити императив преговарања. Они који у преговорима иду на све или ништа нису преговарачи. То су хазардери. И то од оне најгоре врсте, који се коцкају у туђу имовину, или чак у туђе животе. У великој мери, захваљујући преговарачима-коцкарима на простору југоисточне Европе током последње

² О самосавлађивању односно самоконтроли као значајним темама расправљали су и писали антички филозофи. - Аристотел: Никомахова етика, Београд, Култура, 1970, стр. 164. "6-1. По општем схватању, самосавлађивање и јачање воље су добре и похвалне, а необузданост и слабост воље су рђаве особине које су за осуду. 2. Исто тако је опште мишљење да је човек који господари собом једнак ономе ко је способен да доследно остане при својој разумној одлуци, а човек слабе воље ономе ко је у стању да одустане од своје разумне одлуке. 3. Да човек који не господари собом свесно рђаво ради вођен својим нагоном, док се човек који влада собом под утицајем разума не подаје страстима јер зна да су рђаве. 4. Затим, да човек који је савршено умерен и господари собом уједињује у себи самосавлађивање и чврстину воље; .."

деценије XX века дошло је до неколико стотина хиљада жртава, уништено је огромно богатство, а милиони људи су истерани са својих огњишта.

Долазак на преговоре подразумева припремљену листу могућих решења за споразум. Преговори са становишта сваке од страна могу да се заврше оптималним, у том тренутку и у датим околностима најбољим решењем, односно одлуком. Ипак мала је вероватноћа да ће се то баш тако догодити. Од унапред припремљених решења, као и међу онима која се испоставе као могућа током преговарања, а раније их нисмо били свесни, треба трежити најбољу алтернативу. Вилијам Ури сматра да је најбоља алтернатива прижељкиваном споразуму кључ преговарачке моћи, јер "ако имате одрживу алтернативу, а ваш је опонент нема, онда ви у преговорима имате превагу" (Ury, 1994: 23). Најбоље је кад свака страна има свој промишљен алтернативни предлог и заједно теже истом циљу. У том случају споразум се налази близу ситуације да буде закључен, јер "ви мењате нешто што вама значи мање него њима, за нешто што њима значи мање него вама" (Kennedy, 2002: 39). Најтеже је преговарати у условима постојања унапред строго дефинисане одлуке. То инхибира преговарача и умањује његову укупну способност да се избори за најбоље решење. Управо зато се и преговара да би се пронашло најбоље могуће решење у датим околностима. Оптерећеност императивом успеха у завршној фази преговора обично је изузетан баласт сваког преговарача.

Последњи корак преговарачког процеса јесте споразум око онога што се нуди. Преговарачи, често уморни дотадашњим током преговора, бивају заварани тиме што је на преговарачком столу и њихов предлог, и то онај који на најбољи начин осликава управо њихове интересе. Управо тада треба бити посебно обазрив. Не сме се веровати да је нешто договорено ако још увек није. Тек тада је потребна максимална концентрација и обраћање пажње на појединости онога о чему се споразумевате. Увек је добро на било који прихватљив начин забележити оно у вези с чим сте се споразумели, и то најпрецизније, како не би било недоумица око "читања" споразума.

Постизање споразума није циљ сам за себе. Испуњење обавеза преузетих споразумом јесте оно што је од суштинске важности за сав обављени посао, односно примена уговореног, да би се конфликт заиста решио, да би се променила пракса и сам живот.

Од преговора се не може очекивати превише. Тој активности и њеним досезима потребно је дати реалне димензије. Класици у овој области, аутори већег броја књига, Роџер Фишер (Roger Fisher) и Вилијам Ури (William Ury) у једној од њих износе мишљење да разлог зашто се уопште преговара јесте тај, да се постигну нешто бољи резултати од оних који се могу постићи без преговарања (Fisher, Ury 1997: 121). Зато, улазећи у процес преговарања будите свесни предности и ограничења те људске активности. Користите свако своје преговарачко искуство да бисте ојачали властиту позицију у новом процесу. Навикавајте се на преговарање. Учешћем у тим процесима испирате своје склоности ка самовољи, које вам сметају да постигнете успех.

БЕЗБЕДНОСТ

Учећи се преговарању, ви озбиљно радите на снажењу својих демократских друштвених назора.

Постоје ситуације у којима сегменти наведеног приказа преговарачког процеса не могу у потпуности да се развију. Околности налажу да се неки делови и фазе редукују до непрепознатљивости. Једна од таквих ситуација је преговарање с отмичарима о ослобађању талаца. Непредвидивост прилика упућује све који су у такве акције укључени, а посебно чланове преговарачких тимова, да добро познају целину циклуса преговарања, како би се на што ефикаснији начин прилагодили специфичностима одређеног тренутка.

УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

Тражење компромисних решења у свим сложеним ситуацијама друштвеног и приватног живота представља приступ који је све чешће у оптицају. То је цивилизацијско достигнуће и снажан индикатор демократичности сваког друштва. Насупрот томе, у неким приликама још увек се оспорава овакав приступ решавању спорова и криза. То се нарочито односи на ситуације у којима се процењује да је углед државе у питању, као у случајевима терористичких напада, посебно кад нападачи задржавају таоце. Статистика показује да приликом ослобађања талаца употребом силе страда око 75%, а у ситуацијама кад се приступало преговорима с отмичарима у просеку је спасено преко 50% отетих. Зато су преговори постали незаобилазан начин решавања и талачких ситуација. У новије доба већина држава припрема националне тимове за разрешавање случајева изазваних активношћу терориста. Зато се државе све више повезују, стварајући међународне преговарачке тимове.

Кад је тако с најтежим изазовима безбедности сваког друштва, потпуно је оправдано увести преговарање као начин решавања осталих ризика безбедности, који су на знатно нижем месту скале осетљивости. Овладавање вештинама преговарања може да помогне сваком припаднику службе да лакше разреши отворена питања са својим претпостављенима и/или потчињенима и да на бољи начин него раније разуме своје најближе и своје "цивилно" окружење и у односу с њим дође до компромиса, превентивно или решавајући било какав спор.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Burton, J. (1969), *Conflict and Communication, The Use of Controlled Communication in International Relations*, London: Pembroke Publishers Limited.
2. Димитријевић, В., Стојановић, Р. (1996), *Међународни односи*, Београд: Службени лист СРЈ.
3. Fisher, R., Ury, W. (With Bruce Patton, Editor) (1997), *Getting to Yes - Negotiating an agreement without giving in*, London: Arrow Books Limited.

4. Gärtner, H., Hyde, P. A., Reiter E. (ed.) (2001), *Europe's New Security Challenges*, London: Lynne Rienner Publishers.
5. Големан, Д. (2002), *Емоционална интелигенција*, Превела с енглеског Јелена Стипчевић, Београд: Геопоетика.
6. Kennedy, G. (2002), *Савршено преговарање*, Превод Јасна Јербић, Београд: Службени гласник/Институт за економику и финансије.
7. Ковачевић, Ж. (2004), *Међународно преговарање*, Београд: Филип Вишњић.
8. Мицић П. (1990), *Како водити пословне разговоре*, Београд: П&Н.
9. Miyata, C. (2001), *Speaking Rules*, London: Pembroke Publishers Limited.
10. Ниеренберг, И. Г. (2000), *Уметност преговарања*, Београд: Грмеч - Привредни преглед.
11. Рот, Н. (2004), *Знакови и значења - Вербална и невербална комуникација*, Београд: Плато.
12. Субашић, Д. (2003), *Ослобађање талаци*, Београд: Глосаријум.
13. Тили, Ч. (1997), *Суочавање са друштвеном променом*, Београд: Филип Вишњић.
14. Уру, В. (1994), *Како избјегати "Не" - преговарање с неопустљивима*, Zagreb: Durieux.
15. Watkins, M., Rosegrant, S. (2001), *Breakthrough International Negotiation - How Great Negotiators Transformed the World's Toughest Post-Cold War Conflicts*, San Francisco: Jossey-Bass.

NEGOTIATION AS MEANS OF STRENGTHENING SECURITY

Abstract: It is well known that the challenges regarding the world security at the beginning of the 21st century differ a great deal from those in the past. Endangering security is not of the military character any more; nowadays it has acquired the forms of organized crime, terrorism, environmental pollution, etc. One of the necessities of the modern time is to coordinate the answers to the current risks, challenges and threats to the world security with the time they are put in use. It is of vital importance to take prompt actions in order to prevent any threats to the world security. The instrument that may be used as the means of prevention in the course of, as well as after the action that has threatened security, is called negotiation. Although negotiation, as a communicative process, has been one of the most important diplomatic activities for thousands of years, it is currently more and more used in various spheres of social life.

In order to use the advantages of the negotiation as means of strengthening security, it is necessary to be well acquainted with it. The negotiation process has several relatively independent parts, such as: initiation, preparation and realization. Although each part is complex and important, it is believed that the realization requires special attention because the popular opinion is that it represents the very essence of the negotiation process. Therefrom the necessity to clarify this part of negotiation process by analysing four basic stages through which it develops: introduction, gathering information, discussion and decision-making.

Key words: communication, negotiation, diplomacy, compromise, security, conflicts, crises.

Сретен ВЕЉКОВИЋ,
СУП Београд

ОСНОВЕ УСПЕШНОГ КОМАНДОВАЊА ВАТРОГАСНИМ ЈЕДИНИЦАМА НА ИНТЕРВЕНЦИЈАМА

Резиме: Основа теме овога рада је уочавање проблема које имају командири ватрогасних јединица код одлучивања на лицу места. Колико пута смо се запитали како то да поједини командири лако доносе одлуке, док други имају проблема са одлучивањем у појединим процесима рада. Када наизменично долазимо на неке хитне интервенције, на некима све тече како треба, а на некима све не иде баш како бисмо хтели, увек се упитамо, зашто? Процес доношења одлука је понекад истински компликована операција, посебно када пропуштањем основних принципа у раду, процес рада крене сасвим другим током.

Кључне речи: Одлучивање, командири ватрогасних јединица, извиђање и процена ситуације, одређивање тактичког наступа, провођење тактичког наступа и разрада анализе насталог догађаја.

Често се у пракси дешава да командири на интервенцијама ватрогасних јединица доносе погрешне одлуке у погледу одређивања тактичког наступа. Ово посебно долази до изражаја на интервенцијама које се понављају према врсти и обиму. Доласком на место интервенције се на пример затичу исти проблеми, али су резултати акције различити и често се запитамо зашто се то догађа иако смо применили све што смо и раније радили, када је интервенција била успешнија са гледишта службе.

Процедура доношења исправних одлука често представља прилично сложена операција, али ако би се придржавали неколико важних принципа у припреми командира за интервенције, овакве грешке би се могле избећи.

Практично гледано, са циљем провођења исправних процедура у гашењу пожара, исправна одлука је условљена искуством и степеном обучености командира акције гашења пожара. Искуство се може, али и не мора, стећи вишегодишњим радом, док се степен обучености може увек подизати на виши ниво правилном едукацијом и аналитичким приступом искуствима других. Приступ овој констатацији је различит од јединице до јединице и док једни већи акценат дају искуству командира, други искуство командира

комбинују са искуствима других и кроз повећани степен едукације, теже ка побољшању рада ватрогасаца у акцијама, као и код доношења исправних одлука у командовању на интервенцијама ватрогасних јединица. Јасно је да је исправна одлука у ствари мешавина искуства и степена обучености, али се увек поставља питање у којој мери је ова помешаност плодотворна за ефикасну интервенцију.

На интервенцији се може срести изузетно искусан командир са завидним степеном обучености, а да ствари на интервенцији не иду жељеним током. Проблем је вероватно у недовољном ангажовању командира да све своје искуство и обученост примени у тактичком наступу. На пример, доласком на лице места командир закључи да се ради о пожару приземног објекта, који је цео у пламену и моментално одлучи да одреди фронтални напад са једним млазом у средиште пожара, потцењујући могућности ширења пожара по обиму. Након неког времена пожар се прошири на околину и штета постаје потпуна.

Када се анализирају овакве интервенције, увек се дође до закључка да је узрок лошег рада на тој интервенцији, у ствари доношење погрешних одлука од стране командира у току акције гашења. Колико пута смо били у ситуацији да доласком на лице места одмах уочимо да се пожар шири у више праваца подједнако, а да ипак из разних разлога командир одређује тактику непосредног гашења пожара у жаришту. Занемарујући опасност која прети по околне објекте који нису захваћени пожаром, као и опасност по саме ватрогасце, уколико се нађу у окружењу пожара, оваквом тактиком, пожар неће бити успешно локализован и ликвидан. Кључ за решење овог проблема је пре свега у исправном тактичком приступу уз употребу одговарајуће опреме за гашење. Уколико се командир у оваквом случају одлучи на тактику гашења једним млазом у жаришту, тактика пада у воду и пожар сигурно неће бити успешно угашен, а може доћи и до веће материјалне штете и повређивања ватрогасаца. Овакву грешку најчешће чине многи командири на акцијама гашења пожара. Каснијим анализама оваквих интервенција, лако се докаже пропуст у тактичком наступу, па се убрзо покаже да је тактика окруживања оваквих пожара, са два или три млаза, у ствари једина исправна тактика и требало би је безусловно примењивати.

Поступак едукације командира акције гашења пожара би се морао проводити у четири главна правца. Командир мора бити способан да изврши: извиђање и процену на месту пожара, да одреди одговарајућу тактику, да је способан да постављену тактику спроведе на лицу места и да у каснијој анализи догађаја укаже на све добре и лоше стране примењене тактике, како се евентуални пропусти не би поновили. Досадашња пракса показује да се ови проблеми у свим ватрогасним јединицама стављају под исти именоватељ, само им се унеколико мењају називи. На пример, иако смо уочили да неке појаве у командовању условљавају пропусти у интервенцијама и да их треба осавременили, често све сводимо на уобичајене тактичке захвате који су превазиђени из било ког разлога. Разлози могу бити недовољна едукованост командира, непримењивање савремених техничких достигнућа у одређивању исправне тактике наступа ватрогасне јединице или круто примењивање ра-

БЕЗБЕДНОСТ

није стечених знања без обзира на напоре у едуковању. Уколико би се следили основни принципи у едуковању, који се односе на извиђања и процену на месту пожара, исправно одређивање снага и средстава, тактичку примену на лицу места и каснију анализу пропуста, едукација би сигурно дала неочекиване резултате у смеру побољшања рада на интервенцијама. Ово подразумева да командир припреми увежбавање, претходно све разради са учесницима вежбе у учионици, практично одради замишљену ситуацију у колико је то могуће реалним условима и касније поново у учионици изанализира све уочене пропусте. По анализи пропуста свакако да је неопходно поновити комплетно увежбавање до момента жељеног квалитета увежбаности.

Свакако да искуства са увежбавања могу много помоћи у стварним ситуацијама, али не треба све узимати као апсолутно исправно у стварној интервенцији. Корекције су увек могуће, тако да се и код увежбавања увек морају дати разне варијанте могућих догађања на реалним интервенцијама. Овде пресудну улогу има искуство командира акције гашења пожара, посебно код извиђања пожара и правилне процене ситуације на пожару.

Извиђање места пожара и процена ситуације на лицу места су тесно повезани и увек иду паралелно. Извиђање пожара се практично ради у више делова.

Први део у извиђању је израда оперативних карти гашења пожара за поједине објекте. Овај посао иначе раде командири акција гашења пожара за објекте на својој територији у склопу редовног рада, када нема интервенција. Принципијелно, оперативне карте гашења пожара служе да се на основу процене стања на лицу места приближно одреди тактички наступ ватрогасне јединице у стварној ситуацији, са свом опремом потребном за успешно гашење евентуалних пожара. Оперативном картом гашења се често у пракси одређују и поједине мере превентивне заштите, које се пре свега односе на обележавање главних и споредних путева и пролаза за ватрогасна возила, постављање стационарне опреме за гашење пожара, одређивање неких тактички неопходних предрадњи, као на пример места за искључење струје, стабилни системи за гашење, снабдевање водом, итд. Но, за командира акције гашења пожара у изради оперативне карте гашења свакако је најважније упознавање са објектом. Упознавање са објектом представља више од пола посла у каснијем извиђању пожара, па и код одређивања тактичког наступа и провођења тактичког наступа ватрогасне јединице.

Извиђање пожара се у стварним ситуацијама не проводи само на почетку акције гашења пожара, као основна предрадња, већ се извиђање ради током целе акције и представља основ за доношење исправних одлука у току акције гашења пожара, односно одлука које се односе на одређивање исправног тактичког наступа и доношење одлука у променама тактичког наступа у зависности од развоја ситуације. Извиђање се ради и по завршетку акције гашења, када је потребно прикупити све релевантне податке за израду квалитетне анализе пожара који је локализован. Ова два извиђања пожара се разликују у чињеници да извиђања пре и у току интервенције на гашењу пожара представљају основу за стварање јасније слике о могућем развоју

пожара, док извиђање пожара на крају интервенције има превасходну улогу даље едукације. Како је добра едукација почетак у циклусу успешности једне интервенције, овим се затвара круг рада једног командира ватрогасне јединице.

Сва одлучивања захтевају континуално праћење развоја ситуације, тако да командир акције гашења никада не би смео да се задовољава тренутним решењем као најбољим. Прва фаза рада командира на интервенцији је увек везана за раније стечено знање, али зато даљи рад на интервенцији, зависно од развоја догађаја, мора бити оријентисан на унапређење раније стеченог знања са циљем побољшања у одлучивању на лицу места. Увек смо говорили да се свака интервенција, било да се ради о аксиденту, пожару или техничкој интервенцији, разликују од случаја до случаја. У стварним ситуацијама то је тако и мора се прихватити, али се мора прихватити и чињеница да за сваку од ових интервенција постоје основне поставке које се састоје од процене на лицу места, одређивања тактичког наступа, провођења тактике на лицу места и могућности касније анализе посматраног догађаја. Ове четири поставке се морају искористити посебно код увежбавања за могуће ситуације, док је касније у стварним догађајима, једна од обавеза командира акције гашења пожара праћење развоја догађаја и правовремено реаговање на промене у развоју самог догађаја на лицу места, са применом одговарајућих мера за постизање успешности у акцији.

Узимајући у обзир све напред речено, намеће се закључак да командир интервенције, у зависности од брзине настанка промена на интервенцији, мора исто тако брзо и без обзира на брзину развоја догађаја, да донесе исправне одлуке. Зато је важно да командир интервенције има изражену способност брзе процене на лицу места, да познаје све тактичко - техничке особине опреме и средстава са којима располаже на лицу места и да поред себе има уходани тим ватрогасаца, који ће све тактичке замисли у најкраћем року применити. Битно је и то да командир интервенције има способност да препозна елементе који утичу на развој неког догађаја, како би моментално могао да одреагује исправним тактичким наступом, са циљем елиминације ових елемената или бар да успори њихов развој. Ово је можда и најважнији моменат у обучавању командира интервенције, јер свеобухватно праћење развоја догађаја и правовремена реакција на његовом успоравању и елиминацији, представља једини исправан пут за постизање успеха у интервенцији.

Јасно је на крају да је исправан рад командира ватрогасних јединица на интервенцијама уско повезан са оспособљеношћу командира да успешно проведе све облике извиђања и исправне процене ситуације, одређивање тактичког наступа, провођење тактичког наступа и коначна израда анализе насталог догађаја. Овај круг у раду командира би требало да омогући даљу успешну едукацију и практичну примену стеченог искуства на новим интервенцијама, са циљем побољшања фактора одлучивања на интервенцијама било ког облика.

БЕЗБЕДНОСТ

ЛИТЕРАТУРА:

1. Bevelacqua Armando, Orlando FD, USA. (2003). *Decisions*. Arista Tek newsletter, november 2003.
2. Ђорђе Могин. (1979). *Ватрогасна тактика, предавања на ВТШ Нови Сад*.

EFFICIENT COMMANDING OF FIRE BRIGADES

Abstract: The paper deals with the decision-making problems which some commanders of fire brigades come up against at the scene of fire. How often have we wondered why some commanders can easily decide what to do while others seem to lack decisions? Sometimes when we arrive at the scene of fire we find that everything is going on smoothly while in some other cases the situation is quite opposite. Why is it so? The process of reaching a decision can be complicated, especially when the fundamental principles that should be followed are neglected.

Key words: decision-making, commanders of fire brigades, investigation and analysis of the situation, plan of the operation, realization of the operation, analysis of the situation.

Милан НИКОЛИЋ,
Секретаријат унутрашњих послова у Београду

ТЕРИТОРИЈАЛНИ ПРИНЦИП У ОРГАНИЗОВАЊУ ПОЛИЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Резиме: У раду се разматра обим и садржај примене територијалног принципа у организовању полиције Републике Србије. Након одређивања кључних појмова, територијални принцип се посматра у односу на послове полиције и начин његове примене у успостављању организационе структуре полиције у Србији. Разматра се примена територијалног принципа кроз постојећи тзв. секторски начин рада, концепт полиције у локалној заједници и дају се нови могући начини примене овог принципа у будућности. У раду се многоструки значај територијалног принципа на организациону структуру полиције Србије поред теоријско-нормативних разматрања приказује и кроз ововремену праксу.

Кључне речи: територија, територијални принцип, полиција, организација, структура, систем, послови полиције, безбедносни сектор, секторски начин рада, полиција у локалној заједници, безбедност.

УВОД

Територијални принцип организовања полиције одражава елементарни ниво, односно почетни услов за успостављање ефективне полицијске структуре. Наиме, проблеми у функционисању наше полиције имају разноврсне узроке. По свему судећи, начин на који је примењен територијални принцип представља праузрок, а тиме и почетни услов за разрешење, већине тих проблема. Садржај овог есеја је покушај да се изнесу аргументу за овакво уверење.

Рад има четири дела у којима се бави територијалним принципом. У првом делу намера је да се прикаже теоријски основ на којем се заснива значај овог принципа за остваривање ефективне полицијске организације. Други део представља краћи приказ постојећег начина на који је примењен територијални принцип у организацији полиције Србије. Трећи део је покушај да се истакне значај територијалног принципа за остваривање концепта полиције у заједници и безбедност заједнице као значајне стратегије у савременим

БЕЗБЕДНОСТ

полицијама и актуелни тренд код нас. Четврти део рада садржи предлоге одређених иновација у вези са применом територијалног принципа у организовању полиције у Србији.

Чини се потребним истаћи још увек недовољну отвореност наше полицијске организације која утиче и на недостатак потребних података, као и да је обим постојећих истраживања на ову тему скроман. Ово је свакако утицало на садржај рада.

ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ТЕРИТОРИЈАЛНОГ ПРИНЦИПА

Одређење кључних појмова

Територија од латинског *terra* земља, односно *territorium* земљиште од паметних времена представља неизоставни део људског живљења. Стварањем држава територија постаје један од основних атрибута који је чине. "Територија је онај простор у коме једна држава врши своју власт"¹, каже проф. Лукић и додаје "да држава има територијалну сувереност, тј. има врховну, највишу власт над лицима на својој територији"². Дакле, територијални принцип подразумева узимање у обзир све земље (територије) над којом једна држава врши власт.

Према мишљењу проф. Милосављевића "данас се реч полиција првенствено користи да означи посебно организовану службу или више служби за одржавање јавног реда и поретка, за превенцију и репресију криминалитета и извршавање закона, као и припаднике те службе, односно тих служби"³

Прихватимо ли мишљење да људи признају ону власт која поседује моћ да заштити, организовање полиције по територијалном принципу обухвата потребу државе да своју власт (моћ да заштити) обезбеди на простору свих својих земаља (територија). Узимајући у обзир савремено значење речи полиција, овде се не ради о целој власти већ о оном делу власти који треба да штити јавни ред и поредак, превенцију и репресију криминалитета и извршавање закона.

На путу до садржаја територијалног принципа у организовању полиције потребно је одредити и значење појма организовања. Организовање (*organisatio*) значи прављење, стварање организације⁴, а према проф. Милосављевићу "рад на успостављању организационе структуре се назива процесом организовања и представља један од најсложенијих послова, јер захтева потпуно познавање циљева организације, принципа организационог повезивања, природе посла, процедура рада, способности кадра и др., као и изузетан смисао за аналитичко-систематички приступ проблемима".

Дакле, могло би се закључити да територијални принцип у организовању полиције представља метод, пут да се полиција организује на такав начин

¹ Лукић, Р. Р., Кошуткић Б., *Увод у право*, седмо издање, Београд, Научна књига, 1985, стр. 40.

² н.д.

³ Милосављевић Б., *Наука о полицији*, Београд, Полицијска академија, 1997, стр. 7.

⁴ Вујаклија М., *Лексикон страних речи и израза*; Београд, Просвета, 1985, стр. 639.

да држава може да постигне остваривање власти, односно заштити јавни ред и поредак и обезбеди превенцију и репресију криминалитета и извршавање закона на простору свих својих земаља.

Такође, треба рећи да је број принципа организовања велики и да се територијални принцип може сматрати као један од њих, с тим да је наше мишљење да он спада у ред примарних принципа.

Послови полиције у Републици Србији

У низу спољашњих фактора⁵ од утицаја на организациону структуру полиције пажњу ће мо посветити пословима полиције, с обзиром да смо мишљења да послови презентују предмет рада полицијске организације, а самим тим ту организацију разликују од других.

С обзиром да наше позитивно законодавство познаје унутрашње послове, а не послове полиције, биће неопходно прво утврдити ове послове, а потом међу њима, с обзиром на њихову природу, утврдити оне на које се може применити територијални принцип. Закон о министарствима⁶ у чл. 3. утврдио је послове које обавља Министарство унутрашњих послова⁷, и то су:

1. Заштита живота, личне и имовинске безбедности грађана⁸;
2. *Спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима;*
3. *Одржавање јавног реда и мира;*
4. Обезбеђење зборов и других окупљања грађана
5. Обезбеђење одређених личности и објеката, укључујући и страна дипломатска и конзуларна представништва на територији Републике Србије;
6. Безбедност, регулисање и контролу саобраћаја на путевима;
7. Безбедност државне границе и контролу преласка границе и кретања и боравка у граничном појасу;
8. *Боравак странаца;*
9. Промет и превоз оружја, муниције, експлозивних и одређених других опасних материја;
10. *Заштиту од пожара;*
11. Држављанство;
12. Јединствен матични број грађана;
13. Пребивалиште и боравиште грађана;

⁵ Према проф. Милосављевићу, на успостављање организационе структуре полицијске организације утичу спољашњи и унутрашњи фактори, као и тип организационе структуре и др., н.д. стр. 408-409.

⁶ Закон о министарствима, "Службени гласник Републике Србије", бр. 19/2004.

⁷ Закон о министарствима познаје послове државне управе које обавља Министарство унутрашњих послова, што ће мо ми ради једноставнијег писања називати Унутрашњим пословима.

⁸ Италиком су означени унутрашњи послови на које по нашем мишљењу треба применити територијални принцип као примарни принцип.

БЕЗБЕДНОСТ

14. Личне карте;
15. Путне исправе;
16. Међународну помоћ и друге облике међународне сарадње у области унутрашњих послова;
17. Обучавање кадрова;
18. Управно решавање у другостепеном поступку по основу прописа о избеглицама;
19. Други послови одређени законом.

Анализа унутрашњих послова, утврђених законом, с обзиром на њихову природу указује да територијални принцип може бити примењен на послове: (1) заштите живота, личне и имовинске сигурности грађана; (2) спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима; (3) одржавање јавног реда и мира; (4) боравак странаца и (5) заштиту од пожара. Овакво мишљење темељи се на уверењу да се догађаји који представљају предмет ових послова могу десити на било ком делу територије, а да то ничим унапред није могуће ограничити или предвидети. С обзиром да нема ни једног посла којим се баве људи, а да се не догађа на земљи (осим активности у свемиру) ово су послови за које полиција треба да буде тако организована да покрива целокупну територију државе. Нпр. посао безбедности, регулисања и контроле саобраћаја на путевима такође се дешава на територији али је она унапред и правно и фактички дефинисана и овај посао се обавља само на, процентуално, малом делу укупне територије, као што је случај и са послом безбедности државне границе и контроле преласка границе и кретања и боравка у граничном појасу и другим пословима који треба да буду организовани по другим принципима.

Однос територијалног принципа и предмета рада полицијске организације

Мишљење по коме се полиција сматра сложеним системом⁹ опште је прихваћено, тако да у промишљању о моделу примене територијалног принципа на организовање полиције о томе треба водити рачуна. Ово стога што посматрање система¹⁰ кроз његов део или само по једном критеријуму врло лако може да доведе до погрешних закључака. Да би се ово избегло једино је прихватљиво тзв. системско мишљење, на тај начин увек се мисли и о делу и о целини. Следствено реченом, да би се постигла правилна примена територијалног принципа организовања полиције потребно је довести га у

⁹ Проф. Богољуб Милосављевић анализирајући бројна гледишта сматра да би полицију требало дефинисати као "сложен систем професионалног типа, који је организован ради одржавања јавног реда и поретка у друштву и који је у те сврхе снабдевен законским овлашћењима и потребним средствима, укључујући и средства принуде". (*Наука о полицији*, стр. 17.)

¹⁰ Одређења појма систем су многобројна. За ову прилику послужићемо се схватањем др Шандора Шереша, изнетог у раду: *Теорија система*, Суботица, Економски факултет, 1984. на стр. 29. "систем је целина извесних делова, при чему се целина произвољног дела са остатком целине, остварује посредством произвољне физичке, или логичке релације."

везу како са деловима тако и са целином полицијске организације, односно заједнице.

Полицијску организацију, по нашем мишљењу, као систем чине¹¹ људи, предмет рада¹², средства за рад, правила рада и начин рада¹³. Мада ови елементи чине и многе друге организационе системе¹⁴, садржај предмета рада је онај елемент који полицијску организацију разликује од свих других. Знања, способности и вештине у вези људи, средства за рад, правила и начин рада, могу се односити на различите организационе системе. Међутим, предмет рада полицијске организације представља такав део стварности који је чини различитом од свих других организација. С обзиром на ово, примену територијалног принципа организовања полиције треба испитати у односу на овај елемент. Његова примена на људе, средства за рад, правила и начин рада не издваја се специфичностима за полицијску организацију у односу на остале организационе системе, осим толико колико се разликује природа стварности која представља предмет рада полицијске организације.

Међутим, предмет рада кључно утиче и на специфичности знања, способности и вештина потребних у полицијској организацији и он представља критеријум битних својстава осталих елемената полицијске организације, али то је тема за посебну расправу.

Дакле, суштину територијалног принципа у организовању полиције треба тражити у односу овог принципа са оним делом предмета рада полиције на који се он може применити. Међутим, до сада није речено који су полицијски послови. Наиме, анализом позитивног законодавства Србије идентификовани су унутрашњи, али не и полицијски послови на које се може применити територијални принцип. Како су унутрашњи послови, између осталог и послови полиције треба се питати који су то унутрашњи послови подобни за примену територијалног принципа и полицијски послови. У трагању за одговором помоћи ће савремено схватање послова полиције¹⁵. С обзиром на то може се закључити да су унутрашњи послови који су идентификовани као подобни за примену територијалног принципа у исто време и полицијски послови.

¹¹ Проф. Милосављевић, наводи следеће елементе организације: људи, циљеви, материјална и техничка средства, унутрашња структура и систем комуникације и статус организације, (*Наука о полицији*, стр. 407), а као елементе полицијског система схваћеног у смислу системских теорија наведени елементи су: циљеви или задаци и захтеви окружења, ресурси, процеси рада, процеси управљања и повратне информације (*Наука о полицији*, стр. 427).

¹² Предмет рада у полицијској организацији су послови полиције и ове изразе у оквирима овог рада треба разумети на такав начин.

¹³ И ако није уобичајено, наше је мишљење да елементом организационог система, поред наведених, треба сматрати и време као свеprisутну величину која се прожима кроз све друго и утиче на све друго и без које не би могли говорити о динамичности, променљивости полицијског нити неког другог система.

¹⁴ Према тзв. Булдинг класификацији по сложености понашања система, од девет нивоа, осми је ниво организационог система, "У ову класу спадају разни организациони облици живота и рада, као што су на пример: радна организација, град, република, [министарство], спортски тим, и сл... По аутору ове класификације, у овој класи су најсложенији реални системи.", наведено према Ш. Ш., *ibid.*, стр. 39.

¹⁵ Проф. Милосављевић након садржајне анализе закључује да полицијске задатке можемо груписати у тзв. задатке из домена јавне безбедности и задатке из домена одржавања поретка власти. Под задацима из домена јавне безбедности подразумева: спречавање и сузбијање криминалитета, "социјално-услужни рад", одржавање јавног реда и мира у ужем смислу, патролна делатност, контрола јавних нереда, контрола и регулисање саобраћаја, погранични послови и послови у вези са странцима, заштита од пожара, административни и остали задаци из домена јавне безбедности. н.д. стр. 158.

БЕЗБЕДНОСТ

Примена територијалног принципа на неки од полицијских послова сусрешће се са проблемом општости, нпр. рећи да је полицијски посао одржавање јавног реда и мира, и сувише је уопштено и из таквог исказа још увек се не види шта то тачно значи. Слободан Милетић у Појмовнику полицијског права¹⁶ наводећи значење појма задаци полиције каже да су: "Задаци полиције - сврсисходне службене радње, од којих свака представља заокружену целину, а више сродних радњи (задатака) - одговарајући посао полиције". Узимајући у обзир речено, можемо закључити да посао полиције чини више задатака (радњи). Дакле треба се питати који су то задаци (радње) који чине посао одржавања јавног реда и мира. Односно за сваки посао који хоћемо да подвргнемо територијалном принципу треба да утврдимо који га задаци (радње) чине. Ово стога што један човек може предузимати радњу, низове радњи и тако извршавати задатке, а такво чињење више људи представља остваривање послова.

На овом месту биће учињена мања дигресија, што би требало да помогне у даљем разматрању главне теме. Наиме, догађаји у стварности који се тичу људске заједнице, осим случајева више силе су понашања људи и то понашање у односу на себе, на друге људе или ствари¹⁷. Из овог елементарног нивоа односа у зависности од питања кроз које га посматрамо (анализирамо) можемо ући у сваки део сазнања постојеће цивилизације (науку, филозофију, религију).



Сл. 1

Питања кроз која желимо да посматрамо ове односе опредељена су предметом нашег посматрања, а то је заштита - живота, тела, имовине и заједнице човека, који могу бити угрожени различитим претњама које означавамо као прекршај, кривично дело, пожар, странац.

До сада смо определили значење појма територија, полиција, организовање, унутрашњи, односно послови полиције, елементи полицијског система, предмет рада полицијске организације, однос посла и задатка и преостало је да након идентификовања задатака који чине послове полиције видимо како на њих утиче територијални принцип.

Опредељивање задатака који чине послове полиције, које овде посматрамо, представља први ниво разликовања, издвајања полиције од општег и стога је врло значајно установити правилан резон тог разликовања, а у исто време то представља значајну тешкоћу и кључни изазов.

Пет послова¹⁸ које овде разматрамо можемо посматрати из различитих углова, нпр. према објекту заштите (живот, имовина, странац, ред и мир,

¹⁶ Милетић С., *Појмовник полицијског права*, Београд, "Службени гласник", 2001. стр. 21.

¹⁷ Ствар схватамо у смислу датом му у кривичном праву.

¹⁸ Изразом "пет послова", ради рационализације садржаја текста, називамо унутрашње послове који у оквиру полицијске организације треба да буду остваривани у складу са територијалним приципом (Заштита живота, личне и имовинске безбедности грађана; Спречавање и откривање кривичних дела и проналажење и хватање учинилаца кривичних дела и њихово привођење надлежним органима; Одржавање јавног реда и мира; Боравак странаца и Заштиту од пожара).

окупљање грађана); према циљу који се жели постићи (заштита, одржавање, обезбеђење); према радњама које се могу чинити у вези са појединим пословима (подношење кривичних и прекршајних пријава, вршење увиђаја, обављање разговора, патролирање, тајно посматрање и праћење, планирање и сл.) итд.

Намера је да се до суштине задатака који чине ове послове дође посматрањем изазова, ризика и претњи поводом којих су успостављени послови са циљем да их отклоне, односно санирају последице. У вези са овим, питамо се где изворно настају изазови, ризици и претње? Заправо, треба уочити задаке (радње) које ваља чинити да се отклоне узроци угрожавања на нивоу њиховог настајања. Предходно учињена дигресија показује да је ниво на коме се изворно ствара изазов, ризик или претња објекту заштите јесте човек према себи, према другом човеку и/или према ствари. Практично ако је извор угрожавања човек према себи, можемо за последицу имати самоубиство, ако је то човек према човеку последица су пркршаји јавног реда и мира, кривична дела против живота и тела људи и др., а у случају односа човека према ствари имамо сва имовинска кривична дела и др. Свакако из ових елементарних односа могу се градити сложена угрожавања нпр. терористички акт садржи сва три елементарна односа (човек према самом себи - самоубиство, човек према човеку - убиство великог броја других људи и човека према ствари - уништавање имовине огромне вредности).

Ефективно отклањање угрожавања може се постићи само на нивоу на коме и настаје, успостављањем истоврсних односа најмање истог квалитета са одосима који воде ка угрожавању. Дакле, пет послова се остварује кроз задатке који треба да обезбеде однос човека према самом себи, другим људима и према стварима. Сада се питамо који су то задаци (радње). Наше мишљење је да су основни задаци познавање човека, затим успостављање односа са човеком (самим собом, односно другим) и познавање природе ствари.

Узимајући у обзир наведена три задатка¹⁹ закључујемо да је познавање човека универзални задатак и да стога важи и за примену територијалног принципа, а успостављање односа са човеком и познавање ствари условљено је територијалним принципом толико колико се на различитим деловима територије налазе различити људи односно ствари.

Да би полицијска организација успешно остварила пет послова потребно је да на целој територији државе оствари задатке познавања човека, успостављање односа са човеком и познавање ствари. На овај начин ће на елементарном нивоу бити способна да отклања изазове, ризике и претње који настају у односу човека према себи, човека према човеку и човека

¹⁹ Изразом три задатка обухватамо задатке - однос човека према самом себи, човека према другим људима и човека према стварима.

БЕЗБЕДНОСТ

према стварима. Остваривање ових задатака за последицу ће имати стабилну безбедност грађана, заједнице и државе.

Полицијска организација применом територијалног принципа у остваривању пет послова треба да унутар себе успостави такве односе да сходно броју грађана и ствари, као и обиму изазова, ризика и претњи на сваком делу територије може обезбедити познавање човека, успостављање односа са човеком и познавање ствари.

Реализација територијалног принципа је примарни услов у успостављању полицијске организације, сви други принципи или потребе могу да утичу на њега али никада толико или тако да он суштински буде нарушен. Остваривање пет послова, кроз извршавање наведена три задатка, на целој територији, кључни је услов постизања сврхе полиције и сваки разлог којим се ово нарушава, ма како основано изгледао у неком времену, суштински руши полицијску организацију. Такође, било која активност којом се жели обезбедити успешност полицијске организације, која примарно не успоставља, одржава и унапређује територијални принцип остваривања пет послова кроз три задатка трпе ће неуспех.

Данашње стање полицијске организације у Србији је такво да је више од деценије озбиљно нарушаван први услов²⁰ организовања полицијске организације. Ововремене намере за поновно оспособљавање полицијске организације Србије да постиже своју суштинску сврху остаје без успеха, јер се расположива средства не реализују у успостављање првог услова, него се троше на друге активности које по правилу само изгледају као најбоље решење. Заправо ради се о решењима која представљају реаговања на последице, која ничим не тангирају стварне узроке проблема организације већ не ретко само оснажују узроке и која често бивају само маркетинг и то лош, који служи подизању дневног, недељног, а у најбољем случају месечног рејтинга.

ПРИМЕНА ТЕРИТОРИЈАЛНОГ ПРИНЦИПА У ПОЛИЦИЈСКОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ СРБИЈЕ²¹

У предходном делу рада навели смо сврху територијалног принципа у организовању полицијског система. Овај део рада презентује општу скицу правне и фактичке реализације овог принципа у полицијској организацији Србије. У вези са тим биће назначени правни оквири поделе територије и представљени критеријуми који би требало да је условававају. Такође, навешћемо послове и задатке који су прописани и стављени у одговорност полицајцима поретка, а то ће бити приказано и на примеру из праксе.

²⁰ Први услов - примена територијалног принципа у остваривању пет послова полиције кроз извршавање три задатка.

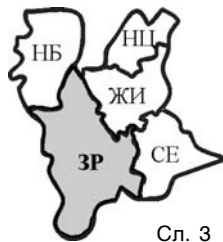
²¹ Садржај овог дела рада ослања се на информације изнете у раду аутора Талијан, М., Аранђеловић, Д. и Велимировић, Д., *Организација и послови униформисаних припадника полиције*, ВШУП, Београд, 2001, стр. 215-240.

Територијална подела у полицији Републике Србије

Територијални принцип у полицији Србије дефинисан је законским и подзаконским актима чиме је простор Републике подељен на више делова на којима се образују секретаријати унутрашњих послова. Територија секретаријата обухвата простор више општина и углавном се подудара са територијом за коју су образовани окрузи²², тако да су образована 33 секретаријата унутрашњих послова. (сл. 2 подела територије Републике на секретаријате унутрашњих послова, тзв. СУП).



Сл. 2



Сл. 3

Даље, територија секретаријата дели се на територију полицијских станица. Углавном се надлежност полицијске станице (тзв. полицијске станице поретка) простира на територију једне општине, а територија већих општина дели се на неколико полицијских станица. (сл. 3 приказ поделе територије Секретаријата Зрењанин, коју чини подручје општина Зрењанин, Нови Бечеј, Сечањ, Житиште и Нова Црња)

Територије полицијских станица дели се на мање целине тзв. безбедносне секторе који се у принципу успостављају за територију не мању од територије једне месне заједнице. (сл. 4 - приказ поделе територије општине Зрењанин на безбедносне секторе).

Према доступним информацијама може се закључити да је територија Републике²³ подељена на 33 секретаријата, 233 полицијске станице поретка и на око 1000 безбедносних сектора²⁴.



Сл. 4

Критеријуми поделе територије у полицији Србије

Приликом утврђивања величине безбедносног сектора, која не може бити мања од територије једне месне заједнице, треба узети у обзир:

1. безбедносну проблематику;
2. број и густину насељености становништва;
3. степен урбанизације;
4. привредно економску развијеност;
5. концентрисаност материјалних добара;
6. број и значај објеката;

²² <http://www.mup.sr.gov.yu/> (од 20. 10. 2004)

²³ Укључујући и територију Косова и Метохије.

²⁴ <http://www.mup.sr.gov.yu/domino/mup.nsf/sema244.jpg> (20. 10. 2004. год).

БЕЗБЕДНОСТ

7. развијеност саобраћаја и туризма;
8. близину државне границе и
9. друге регионалне и локалне карактеристике одређеног подручја.

На територији безбедносног сектора могу се успоставити патролни и позорнички рејони²⁵ на шта утиче:

1. број и значај објеката;
2. густину насељености;
3. густину саобраћаја;
4. стање јавног реда и мира;
5. структура и број извршених кривичних дела и прекршаја и
6. друге околности од значаја за безбедност.

Осим наведених фактора које треба узети у обзир приликом одређивања територије безбедносног сектора, односно позорничког или патролног рејона, нити су дате упуте о томе како их треба применити, нити су дате вредносни критеријуми на основу којих би се могле квантификовати различите ситуације. С обзиром на ово могло би се предпоставити да практична примена ових фактора доводи до врло различитог тумачења њиховог значења (садржаја, опсега и досега), као и то да је примена територијалног принципа у полицијској организацији Србије углавном сведена на прихватање поделе подручја на величину једне или више месних заједница. Чини се да ово може довести и до тога да подручја безбедносних сектора обухвате простор на којем живи од неколико хиљада до неколико десетина хиљада становника, односно да промене по појединим факторима који треба да утичу на дефинисање територије безбедносног сектора немају практични значај.

Послови и задаци који се обављају на територији безбедносних сектора

Пре него пажњу усмеримо на саме послове и задатке које треба обављати, односно извршавати на безбедносном сектору, потребно је упитати се ко те послове и задатке треба да обави. Како наводе Талијан и др. то је најмање пет, односно седам полицајаца међу којима је један руководилац. С обзиром на поменуто, за послове тј. задатке на територији Републике треба ангажовати минимално 5-7000 радника полиције од укупно 16.300²⁶.

Анализом послова и задатака које треба обавити на безбедносном сектору можемо закључити да се ради о 14 послова и 54 односно 62²⁷ задатка, с

²⁵ Патролни рејон је део безбедносног сектора и углавном имају два таква рејона и он служи да се патроли полиције ограничи кретање на уже подручје, а позорнички рејон је врло мали део територије, део улице, трг и сл. где најчешће због већег присуства људи стално има један или више полицајаца.

²⁶ Податак наводи дневни лист "Курир", стр. 2., од 16. новембра 2004., позивајући се на изјаву министра Јочић Д. дату, током 13. седнице Одбора за безбедност Скупштине Републике Србије, 15. 04. 2004. год.

²⁷ Разлика између 54 и 62 задатка представља 8 задатка које ће полиција поретка обављати на сектору у случају да на њему нема саобраћајне полиције.

тим да руководилац полицајаца на безбедносном сектору одговара и за извршавање неколико додатних задатака и вођење документације коју представља тзв. досије сектора који садржи 28 прилога које чини низ појединачних докумената.

У односу на листу послова коју смо раније утврдили према важећем Закону о Министарствима, може се рећи да ће полицајци на сектору обављати све послове Министарства осим послова у вези са држављанством, јединственим матичним бројем грађана, међународном помоћи, обучавањем кадра и решавањем у драгостепеном поступку по основу прописа о избеглицама. Али бавиће се и заштитом безбедности државе и откривањем и спречавањем делатности усмерених на подривање или рушење Уставом утврђеног поретка, што важећим Законима није прописано као поса Министарства.

Анализа задатака које полиција треба да обави на сектору, у вези са 14 послова Министарства, не упућује на постојање било какве правилности, неки од задатака, независно од посла на који се односе, јесу - прикупљање података и обавештења; оперативни надзор над лицима; пружање непосредне помоћи и остваривање сарадње; оперативни рад; присуство, осматрање и предузимање других мера и радњи; откривање и уочавање места и носилаца криминалне активности; оперативне контроле над местима, објектима, срединама и лицима; прикупљање обавештања и подношење оперативних информација; предузимање оперативних мера и радњи; обезбеђење места извршења кривичног дела и предузимање мера и радњи ради проналажења и хватања учинилаца кривичних дела и обезбеђење доказа; надзора и контроле над лицима; вршење потражне делатности; предузимање посебних акција; откривање и расветљавање кривичних дела; превентивно деловање на подручју сектора; надзора и контроле над повратницима; прикупљање података и обавештавање о појавама; прикупљање података, обавештења и сазнања; пружање помоћи; откривање и спречавање снимања објеката чије је снимање забрањено; откривање странаца који непријатељски и субверзивно делују; откривање и контрола странаца који се повезују са родбином, пријатељским и другим везама унутрашњих екстремиста и терориста; остваривање увида са становишта безбедности над страним дипломатско-конзуларним представницима; прикупљање и проверавање података од значаја за пријем или отпуст из држављанства; превентивно деловање у циљу спречавања пожара, обезбеђење места пожара, експлозија или хаварије; прикупљање података и обавештења о понашању наших држављанина за време боравка у иностранству; прикупљање података и обавештења о унутрашњим екстремистима, терористима и странцима југословенског порекла, њиховима везама и сл.; остваривање контроле на местима на којима се врши продаја или растурање иностране штампе и других публикација и др.

БЕЗБЕДНОСТ

Руководилац на сектору поред обавезе непосредног извршавања наведених задатака, треба и да: планира, организује и усмерава рад, пружа стручну помоћ, издаје непосредне задатке и врши контролу обављања послова; личним запажањем, коришћем средстава и метода у оперативном раду и на други начин, прати стање безбедности на сектору; предлаже време рада и конкретне задатке за припаднике полиције на сектору и прати њихово извршавање; о стању безбедности и обављању послова на сектору извештава руководећег радника у станици, одговорног за рад на сектору и предлаже начин организовања вршења послова на сектору и спровођење посебних акција; припрема и организује радне састанке са припадницима полиције на сектору, на којима се анализира стање безбедности, утврђују задаци и конкретна задужења сваког припадника полиције; учествује у вршењу увиђаја код кривичних дела извршених на сектору, а ако се ради о приграничном сектору и код повреде државне границе; непосредно сарађује са припадницима оперативних линија рада и осталих јединица полиције; одговоран је за целокупно стање безбедности и вршења послова на сектору, као и правилно вођење, ажурирање, коришћење и чување досијеа сектора.

Предвиђених, најмање 5 односно 7 полицајаца тешко могу бити у стању да достигну потребан ниво реализације предвиђених послова и задатака. Тако, претпоставка да они на безбедном сектору обављају готово све послове Министарства изгледа неостварљива, што је свакако, између осталог, један од разлога лоше успешности оваквог концепта рада у полицији Србије.

Остваривање тзв. секторског рада на простору ПС Зрењанин

Приказаћемо примену територијалног принципа организовања полиције на подручју Средњебанатског округа и/или општине Зрењанин, на основу доступних података за 2003. годину и њихове интерпретације. Међутим, значајно је то да не постоје организовани и систематизовани подаци на основу којих се може лако и једноставно вршити потребна анализа. Ово се односи како на информације у оквиру, тако и ван полицијске организације, тако да је то један од основних ограничавајућих фактора да се учини потпун, прецизан и јасан приказ стања ствари.

Од девет датих критеријума, који утичу на формирање безбедносног сектора, њих седам (степен урбанизације, привредно економска развијеност, концентрација материјалних добара, броје и значај објеката, развијеност саобраћаја и туризма, близина државне границе, као и друге карактеристике региона и локала) чини се да немају ефективан утицај.

За разлику од предходно поменутих, безбедносна проблематика, број и густина насељености становништва, представљају ефективне критеријуме који имају утицај на опредељивање територије безбедносних сектора и о њима ће бити нешто више речи.

Територија Средњебанатског округа заузима површину од 3.258 km² са 208.456²⁸ становника просечне старости 40,4 године, односно око 64 становника на km², а чини је територија општина Зрењанин, Нови Бечеј, Сечањ, Житиште и Нова Црња. На овој територији успостављена су 22 безбедносна сектора и на њој послове полиције обавља око 500 радника полиције (овлашћена службена лица која послове обављају у униформи), односно 1 полицајац на око 400 грађана.

Грађани су у 2003. години полицији пријавили око 33 догађаја дневно, што је око 12.000 догађаја²⁹, (око 54% на подручју Зрењанина; 10% Житишта; 12% Сечања; 18% Новог Бечеја; 6% Нове Црње). Евидентирано је око 2.500 кривичних дела која се гоне по службеној дужности, од чега 73% на подручју Зрењанина, 3% Житишта, 11% Сечања, 8% Новог Бечеја и 5% Нове Црње. Такође, на подручју Округа пријављен је један догађај на око 17 становника или 3,5 догађаја на km² (стубац А у табели приказује однос по општинама) и једно кривично дело на око 80 становника или 0,8 кривичних дела на km² (стубац Б у табели приказује однос по општинама).

	А		Б	
	дог/ста	дог/km ²	кд/стан	кд/km ²
Зрењанин	20	5,06	70	1,42
Нови Бечеј	12	3,54	99	0,43
Житиште	29	1,36	304	0,13
Нова Црња	11	4,44	105	0,46
Сечањ	11	2,76	77	0,41

На територији, од 1.323 km², општине Зрењанин налазе се 22 насељена места у којима живи 132.051 становник, односно око 100 становника на km². Ова територија подељена је на 12 безбедносних сектора.

За општину Зрењанин поред приказа поделе територије на безбедносне секторе, навешћемо податке по местима која чине те секторе, а тиме и о секторима у погледу броја становника, површине, броја кривичних дела, прекршаја јавног реда и мира. С обзиром да безбедносни изазови, претње и ризици настају у односима између људи, у преходној табели са основним подацима о местима и броју становника истакнута је густина насељености, јер претпоставка да већа густина насељености условљава виши степен вероватноће за настајање безбедносних проблема и стога овај параметар треба да има значајан утицај у остваривању територијалног принципа за организовање полиције.



²⁸ Подаци о становништву дати су на основу података Републичког завода за статистику из 2002. године.

²⁹ Број пријава грађана полицији Зрењанина 2000. г. био је око 6700; 2001 око 8000, а 2002. око 11000.

БЕЗБЕДНОСТ

Место	бр. ст.	km ²	ста./km ²
Зрењанин	79773	27,71	2937
Михајлово	1004	0,7	1670
Ечка	4513	3,61	1434
Стајићево	1999	1,54	1338
Елемир	4690	4,19	1128
Книћанин	2034	1,99	1121
Лазарево	3308	3,18	1084
Перлез	3818	3,61	1077
Лукићево	2077	2,06	1068
Бело Блато	1477	1,7	1036
Арадац	3461	3,55	1006

Место	бр. ст.	km ²	ста./km ²
Ботош	2148	2,43	1005
Меленци	6737	7,6	957
Тараш	1140	1,28	904
Б. Деспотовац	1620	2,18	833
Томашевац	1765	2,33	819
Фаркаждин	1386	1,95	814
Клек	2959	3,43	796
Чента	3119	3,95	763
Јанков Мост	636	0,99	760
Орловат	1789	2,56	755
Лукино Село	598	1,13	577



Како у одређивању територије безбедносних сектора доминира услов територије најмање једне месне заједнице, приказана је територијална подела општине Зрењанин, са основним подацима о територији, становништву и безбедносној проблематици.



Пре свега треба рећи да су подаци у табелама³⁰ реални али да они нису у употреби у полицијској организацији Србије и посебно су састављени за потребе овог рада, те из тог разлога и недостају сви подаци за секторе 9-12.

Посматрајући показатеље о броју и густини насељености становништва, може се закључити да се број становника по секторима креће од 5.240 до 21.239, да је површина ових сектора од 1,44 km² до 13,07 (наведене су површине насељених места, а не укупне површине атара) или да се густина насељености креће од 770 до 9.167 становника по km². С обзиром на речено, број и густина насељености, као и површина територије нема значајнији утицај на поделу простора безбедносних сектора.

Површина, број становника, као и густина насељености нема значајан утицај нити на утврђивање броја полицајаца који ће се бавити пословима и задацима на појединим секторима, јер се претпостављени број полицајаца у односу на број становника креће од једног полицајца на 403 до 2379 становника, односно на једног реално присутног полицајца има од 655 до 4759 становника. Поред овога не може се установити ни ваљана корелација у односу броја полицајаца и густине насељености на секторима, с обзиром да на сектору са највећом густином насељености нема и највише полицајаца (9167:7), а највише полицајаца има на простору са не највишом густином насељености (11:3355).

³⁰ Ради прегледности текста, табеле које се овде помињу дате су у прилогу овог списка.

Подела територије с обзиром на безбедносну проблематику изгледа тако да је број догађаја по безбедносним секторима од 191 до 1160, односно од 102 до 267 крив. дела и од 50 до 236 прекршаја. У односу безбедносне проблематике и стварно присутних полицајаца на секторима тешко је закључити о постојању значајније корелације, јер на једног пројектованог полицајца има од 27 до 102 догађаја, од 13 до 25 кривичних дела, или од 6 до 26 прекршаја, а у односу на стварно ангажованог полицајца има од 64 до 247 догађаја, од 19 до 68 кривичних дела и 8 до 52 прекршаја.

За разлику од односа броја и густине насељености и поделе територије на безбедносне секторе, као и безбедносне проблематике и поделе на безбедносне секторе, или њиховог односа према пројектованим и стварно присутним полицајцима, код односа густине насељености и површине простора становања и безбедносне проблематике може се запазити висок степен корелације³¹.

Бр. стан. нов.	Догађаја	Крив. дела	Прекр.
3	1	1	1
6	2	2	6
2	3	3	2
5	4	4	4
4	6	6	5
8	5	5	3
7	7	8	8
1	8	7	7

Број становника не можемо довести у висок степен корелације са појединим показатељима безбедносне проблематике. Очигледно је да се највише безбедносних проблема појављује на прва четири сектора, међутим број становника на овим секторима има доста другачије позиције.

Четири безбедносна сектора на којима је густина насељености највиша са високим степеном корелације, представљају и четири сектора са највећим бројем безбедносних проблема.

Три безбедносна сектора са најмањом површином територије у исто време представљају и три сектора са најизраженијом безбедносном проблематиком, тако да смо мишљења да и површина има висок степен корелације са безбедносним проблемима.

Површ.	Догађаја	Крив. дела	Прекр.
6	1	1	1
3	2	2	2
7	4	4	4
5	3	8	5
8	5	5	8
4	7	3	3
1	6	7	6
2	8	6	7

Гус. насељ.	Догађаја	Крив. дела	Прекр.
2	1	1	1
4	2	2	2
1	4	4	4
3	3	3	5
5	5	8	6
8	6	5	3
6	7	7	8
7	8	6	7

Изгледа да је најугроженије подручје првог, другог, четвртог, а потом трећег безбедносног сектора. Овај редослед угрожености не одговара ни претпостављеном, нити стварно присутном броју секторских полицајаца. Шта више одступања су значајна, посебно када је у питању трећи сектор чија је проблематика

³¹ У следеће три табеле бројеви означавају број сектора који су у свакој колони унети опадајућим редоследом, тј. од сектора који има највећу вредност за поједини показатељ ка оном са најмањом.

БЕЗБЕДНОСТ

према нашем виђењу на четвртој позицији, а број пројектованих и посебно број стално присутних полицајаца на првом месту, за разлику од четвртог сектора који према нашем виђењу има трећу позицију угрожености, а број стварно присутних полицајаца на њему је у реду најмање угрожених простора.

Ови показатељи могу се тумачити бар на још два начина, према једном могло би се закључити да је на трећем сектору стање добро управо због већег стварног присуства полицајаца на њему, али би се могло процењивати да број становника (трећи сектор има највећи број становника) није у битној корелацији са безбедносном проблематиком. Свакако, да би се разрешиле овакве и сличне дилеме треба вршити додатну анализу, посебно посматрајући дужи временски период.

Поред посматрања броја и густине насељености становника и безбедносне проблематике, треба узети у обзир и укупан обим послова полицијске станице у чијој се надлежности налазе безбедносни сектори. У питању су различити послови који се организују по различитим принципима, међутим међусобна свеусловљеност значајно утиче на остваривање територијалног принципа. Не само да утиче, већ су искуства протеклих година посведочила да су то углавном негативни, утицаји који су ишли на штету територијалног принципа.

У посматраној полицијској станици током 2003. г. радници полиције су остварили 361.224 сати рада за које су плаћени, међутим стварно су радили 405.599 сати што је за **44375** сати више³². Приказали смо тзв. делатности, односно друге разлоге на које се троши радно време радника полиције и сврстали их према редоследу учешћа у укупном броју сати рада. Поред овога, ове активности смо груписали, према нашем виђењу, у три категорије, у жељи да прикажемо време које су полицајци саветили пословима за које сматрамо да су условљени територијалним принципом (болдовано), дугу групу представљају послови које су обављали, а које не сматрамо пословима за које је битан територијални принцип (подвучено линијом) и трећа група су стања у којима су полицајци били независно од посла полиције, а која се рачунају у укупно радно време (италик).

патрола - 28,17
дежурство - 21,59
боловање - 12,75
год. одмо. - 8,50
позорни.- 7,62
пос. зада. - 5,38
руковођ. - 3,88
админис. - 3,67
оператива. - 3,20
обезбеђ. - 1,68

Према овим показатељима **39,23%** времена утошено је на послове полиције који су у вези са територијалним начином рада полиције, 33,61% утрошено је на послове који нису у вези са територијом (или тзв. секторским начином рада) и *27,13%* на не полицијске активности које су пла-

настава - 1,24
пункт - 1,11
ванр. одсу. - 0,34
надзор - 0,23
удаљење - 0,18
састанак - 0,16
смотре - 0,16
спровођ.- 0,11
асистенц.- 0,01
пос. акциј. - 0,01

³²

Показатељи о предмету и обиму рада радника полиције приказани су према подацима који се могу сматрати врло реалним, међутим с обзиром на искуства и не постојање ваљане технологије регистрација предмета рада кроз време рада, ове податке треба прихватити начелно.

ћене. С обзиром на број полицајаца, може се рећи да се њих 68 бавило пословима полиције на територији, 58 пословима полиције независно од територије и 47 није радило током године. Узмемо ли у обзир показатеље о броју полицајаца који су стварно ангажовани на територији и претпоставимо да је на четири безбедносна сектора за које немамо податке било ангажовано од 5-7 полицајаца, добијемо да је то број од 66 полицајаца, тако да се приказани односи могу сматрати врло реалним и поред тога што им се с обзиром на поменуто може приговорити.

Дакле, могло би се закључити да се територија општине Зрењанин, по важећем територијалном принципу свакодневно штити са око 68 полицајаца или са једним полицајцем на 1940 становника, односно 1,23 km² површине насељених места или 19,46 km² укупне површине општине.

ТЕРИТОРИЈАЛНИ ПРИНЦИП И КОНЦЕПТ ПОЛИЦИЈЕ У ЛОКАЛНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ

Основне одреднице

Потреба државе да одржи власт условљава је да оствари и заштиту опстанка, територије, саме власти али и становништва. Природа државе да чини само оно и онолико колико је минимално потребно да постигне циљеве, условљава и начине (концепте) којима постиже заштиту. Од краја 18. века када настају прве савремене полицијске организације, начини на које држава кроз полицијску организацију остварује заштиту су се мењали и прилагођавали с обзиром на мењање друштвених односа, природу власти, изазова, претњи и ризика безбедности, науке и технологије и др. Током друге половине 20. века, а посебно на његовом крају дошло је до озбиљних преиспитивања владајућих парадигми безбедности, а тим и озбиљних мењања у мишљењу и остваривању безбедности полицијских организација.

Процеси глобализације, рушење вишедеценијске структуре односа глобалне безбедности (урушавање и нестанак источног војног блока), нови безбедносни изазови, претње и ризици (тероризам, оружје за масовно уништење, организовани криминалитет и сл.), цивилизацијски напредак у схватању значаја људске безбедности (безбедност појединца и људска права), неслућени напредак у развоју науке и технологије, значајан раст броја становника и др., током деведесетих година прошлог века довели су до значајних измена у дотадашњој парадигми безбедности. Поред увођења појединца³³ у центар промишљања и деловања и задржавања редифинисаних концепција колективне безбедности и одбране, све више преовлађује свест о свеукупној глобалној међузависности ствари и тежњи да се успоставе ме-

³³ Др Драгана Р. Симића, *Наука о безбедности - савремени приступи безбедности*, Службени лист, Београд, 2002. год., "Коен истиче да су "заштита и унапређење основних слобода појединца нуклеус из којег треба да зраче сви облици безбедности". Он, заправо, узима ко истозначне кованице, појединачна безбедност и људска права, и назива их, ..., "људска безбедност". Таква, "људска безбедност" по њему треба да буде стожер сваког у стварности утемељеног система међународне безбедности, који се гради либерално демократским начелима.", стр. 93.

БЕЗБЕДНОСТ

ханизми за унапређење и ширење свеукупне стабилности³⁴. Ово доводи до преиспитивања значаја уобичајеног значења суверености држава, до стварања регионалних заједница и тежњи ка глобалној сарадњи, односно до схватања о могућности мешања у тзв. унутрашња питања држава када је нарушена људска безбедност или отклањање савремених изазова, ризика и претњи безбедности.

Промишљање безбедности не прихвата парцијално мишљење, већ тежи свеобухватности, тако да се данас, када се говори о националним стратегијама безбедности, у исти мах мисли на све њене сервисе космичке, војне, цивилне, тајне, јавне и сви они треба да имају међусобно уравнотежене циљеве и избалансиране задатке. Када се говори о сврси, циљевима, задацима и начинима рада полицијских организација онда неизоставно треба мислити како на глобалну условљеност, тј. условљеност која извире из целине ка делу, али и о условљености која произилази из безбедносних изазова, претњи и ризика које су у обухвату рада полицијских организација.

Када се говори о полицији у локалној заједници и безбедности заједнице онда не греше ни они који то сматрају филозофијом или начином рада, или начином организовања и сл. Заправо ради се о поставци са вишеслојном основом, али и поставци од које се очекује да постигне комплексне циљеве.

У значајном броју развијених земаља како запада, тако и истока мишљење безбедности из опсега одговорности полицијских организација, испробава различите садржаје концепта полиције у заједници и безбедности заједнице. Ово не значи одустајање од постојећих начина рада полиције, већ пре свега представља тежњу ка њиховом преобликовању и довођењу на ниво прихватљиве ефективности, сходно оновременим парадигмама света и безбедносним изазовима, претњама и ризицима. Полицијске организације различитих земаља у намери постизања оновремене преовлађујуће сврхе и циљева полицијских организација, као и ради превазилажења различитих проблема са којима се на том путу суочавају схватају, да могућности које нуди концепт полиције у заједници и безбедности заједнице могу значајно да допринесу постизању жељеног.

Већина полицијских организација осећа недостатак корисних информација о безбедносним изазовима, претњама и ризицима, као и потребу интензивније комуникације са окружењем. Идеје и захтеви за остваривање људске безбедности тј. личне и имовинске безбедности појединца, као и остваривање људских права треба да буду сврха претежно полицијских организација. Класични начин рада, организовања и схватања полицијских организација не могу да досегну овако постављене захтеве и стога постоји потреба за мењањем и усавршавањем. С тога током осамдесетих, а посебно деведесетих година у

³⁴ "...замисао сарадње у безбедности коју он (проф. Ричард Коен - прим. аут.) предлаже, обухвата четири "прстена": 1. Појединачна безбедност; 2. Колективна безбедност; 3. Колективна одбрана и 4. Унапређење и ширење стабилности. Ова замисао сарадње у безбедности,..., представља спој две добро познате установе међународне безбедности, колективне одбране и колективне безбедности, и два нова чиниоца: појединачна безбедност... и организовани напор да се старање о безбедности и стабилности не заустави на границама земаља које су чланице система сарадње у безбедности (cooperative Security System) - "унутрашња безбедност" чланица система, наиме, зависи и од стања у ближем и ширем окружењу према којима се заузима активан однос." Ibid., стр. 87.

једном броју земаља почињу да се испробавају различите технике, којима се могу достигати овако високи циљеви.

Једна од критика на рачун полицијских организација тицао се њиховог репресивног начина рада, тј. способности полицијске организације да ступи у дејство тек након што се десио безбедносни проблем (убиство, силовање, крађа, туча и сл.). Ова критика створила је потребу да полицијске организације почну да развијају способности превентивног деловања, тј. да реагују пре него што су последице наступиле. Када се говори о репресивном и превентивном реаговању полицијске организације, говори се о времену - када ће полицијска организација употребити средства која су јој на располагању. Испитујући овлашћења која полицијска организација има на располагању, може се поставити питање њихове подобности за превентивну употребу. Поред овога у разматрању питања безбедности у употребу улази и недовољно јасан појам премотивног реаговања, који у временској скали може да се смести између репресивног и превентивног реаговања. Заправо, репресивно је реаговање на већ познат случај, на ситуацију која се догодила, превентивно је реаговање на могућу или могуће ситуације, а премотивно би било реаговање на ситуацију која само што се није догодила, или је на неки начин већ почела да се дешава, али још увек нису наступиле последице, и за ово реаговање од кључног значаја је поуздана информација која даје конкретне одговоре на питања шта, ко, кад, где и како. Поводом репресивног, превентивног и премотивног реаговања постоји низ дилема и то би могао бити предмет посебног разматрања и у вези са тим могло би се рећи да безбедносним изазовима одговара превентивно реаговање, ризицима премотивно, а претњама репресивно.

Поред овога, једна од значајних примедби на полицијске организације била је затвореност, тежња ка самодовољности, што је створило двоструки проблем. С једне стране полиција је почела да губи потребно поверење јавности, а тиме с друге стране дошло је до смањења прилива потребних обавештајних података о безбедносним појавама. Ово је у многоме утицало на смањење укупне ефикасности и ефективности полицијске организације и концепт полиције у локалној заједници и безбедност заједнице један је од значајних начина којима су се желели превазићи и поновно успоставити, одржати и унапредити комуникације са окружењем, али не само на маркетиншком, већ и у суштинском смислу.

Такође, полицијске организације су трпеле и трпе значајне критике ради бруталности њених појединих припадника. Ово је такође значајно нарушавало кредибилитет полицијских организација и у циљу умањења оваквих проблема оне су имале потребу да јавности прикажу начине на које раде, да прикажу начин на који се боре против незаконитог поступања својих припадника и да проблеме са којима се суочавају у раду прикажу јавности како би се постигао виши степен међусобног разумевања. И овај део циљева се жели постићи кроз пројекат полиције у локалној заједници и безбедности заједнице, тако што ће се грађани више укључивати у унутрашње токове рада полиције, чак до нивоа да у појединим ситуацијама директно утичу на мере и начин рада.

БЕЗБЕДНОСТ

Идеје да се полиција појави као заштитник људских права, заправо као представник владе који треба да штити грађане од саме владе, представља посебан изазов, који такође треба решити и што се жели постићи кроз што ближе и отворенију комуникацију са грађанима.

Да би се ово постигло, у полицијским организацијама су почели са применом стратешког планирања и развијања различитих политика за постизање појединих циљева. Такође, развијан је концепт полиције у локалној заједници и безбедности заједнице за који се сматра да продуктивно решава низ нагомиланих проблема.

Концепт полиције у локалној заједници треба схватити као низ различитих политика које треба постићи, тако на пример развијене су методе или технике које треба применити на проблеме као што су тзв. SARA³⁵ и CAPRA³⁶, које може да примењује сваки припадник полицијске организације у свом свакодневном раду. Учињени су напори да се дефинишу нови задаци полицијске организације; анализа случаја (case study) као опште прихваћени метод научног сазнања уводи се у полицијску праксу и треба да омогући ефикасно учење на основу уочених недостатака ранијих активности; "neighborhood watch programs" представља једну од политика енглеске полиције којом укључују широк круг грађана у прикупљање обавештајних сазнања о разним безбедносним појавама и догађајима; community-oriented policing (COP) једна од стратешких политика полиције у Америци којом желе да постигну квалитетније реаговање на безбедносне проблеме у заједници.

Кроз ове политике и различите методе пажња се усмерава на проблеме као што су: насиље према деци, старим особама, у породици и др.; наркоманија; крађе у продавницама, на улици, бицикла и сл.; вандализам и насиље у школама; буку; графите итд.

Концепт полиције у локалној заједници и безбедност заједнице заснован је на мишљењу које није уобичајено у досадашњем искуству полицијских организација, тако да је примена овог концепта још увек на нивоу испробавања. Овај концепт подразумева преобликовање полицијског знања, утиче на процесе, односе и организационе облике у полицијској организацији, али основа његове природе је флексибилност и тежња да обезбеди стабилност реалног сусретања и реаговања полицијске организације са стварношћу.

Битан елемент овог концепта јесете и квалитет обавештајних података којима се располаже и стога он утиче на развијање комуникације и аналитичких способности полицијских организација, а кроз то их води ка способностима процене и прогнозе, који су опет основа проактивног реаговања. Дакле, значајан елемент овог концепта јесте праћење друштвених односа на одређеном простору (нпр. мапирање криминалитета и сл.), уочавање проблема и реаговање на њега.

³⁵ Scanning Analysis Response Assessment, техника америчке полиције.

³⁶ Clients Analysis Partnership Response Assessment, техника канадске полиције.

Заправо могло би се рећи да концепт полиције у локалној заједници и безбедности заједнице представља врсту покрета чији је циљ да се у центар пажње стави људска безбедност којом ће се бавити сви људи вођени полицијском организацијом уз озбиљну подршку Влада. Такође, то је концепт којим се превазилази уобичајени начин на који су Владе остваривале безбедност грађана, он од искључиве одговорности, а тиме и права Владе, заштиту помера ка одговорности грађанима.

Ако је заштита прво била самозаштита, потом заштита рода и племена, господара, краља и Владе, могло би се рећи да се сада враћа ка самозаштити организованој и вођеној од стране Влада. Ово стога што се схвата да је тако ефективније, јефтиније, флексибилније и стабилније³⁷.

Концепт полиције у локалној заједници у полицији Србије

Прихватајући потребу мењања, крајем 2001. започео је процес организованог стратешког промишљања о полицији, који је трајао током 2002. г. да би крајем 2003. године јавности био презентован документ који је садржао основне идеје о нужним променама у полицијској организацији Србије. Током мишљења о променама постајало је евидентно да концепт полиције у заједници и безбедности заједнице свакако треба интегрисати у полицију Србије и стога је јула 2002. године образовна Комисија за развој и имплементацију овог концепта. Комисија је имала 12 чланова и осим проф. др Бранислава Симоновића чинили су је официри полиције, а за њеног председника именован је пуковник Милош Војновић³⁸. Задатак ове комисије јесте "да сачини конкретне планове и утврди стратегију и друге елементе од значаја за развој и имплементацију пилот пројекта "Полиција у локалној заједници", и да у складу са тим предузима планиране активности и да у сарадњи са представницима локалне власти и секретаријата унутрашњих послова образује општинско тело за безбедност, са којим ће развијати и имплементирати наведени пројекат".

Пилот пројекат је обухватио територију Одељења унутрашњих послова Нови Бечеј, Звездара и Врњачка Бања, као и града Крагујевца. У остваривање овог пројекта укључени су и међународни експерти ОЕБС, групе РАМЗЕС из Велике Британије, Швајцарске дирекције за развој и сарадњу и Директората полиције Краљевине Норвешке. Треба назначити да је овај пројекат кореспондирао и са активностима успостављања мултиетничке полиције у општинама Медвеђа, Бујановац, Врање и Прешево, као и са активностима у Бачкој Паланци и Пожеги. Сврха овог пројекта је дефинисана као "Успешно спровођење рада полиције у локалној заједници и безбедности заједнице, уз промовисање одговорности, непристрасности и ефикасности у полици-

³⁷ Овакав тренд се може довести и у везу са повећањем броја становника, тј. већина земаља достигла је критичан број становника, тако да начини функционисања полицијских организација практиковани задња два, три века више нису ефективни. У прилог овога могу се узети и начини организовања полицијских служби држава које су критичан број становника достигли раније (нпр. Кина, Индија и сл.).

³⁸ У ову комисију именовани су и пук. Здравко Скакавац, пор. Александар Василијевић, п. пук. Војислав Јовић, пук. Благоја Милинић, пук. Марко Секулић, пук. Радмило Бошњковић, п. пук. Драган Пауновић, п. пук. Драган Манојловић, мај. Саша Станишић и мај. Голуб Гачевић.

БЕЗБЕДНОСТ

јском раду". Према замисли, овај пројекат има три главне компоненте: "Рад полиције у локалној заједници; Планови за безбедност заједнице и побољшан рад локалне заједнице у погледу одговорности, руковођења пословима, планирања, спровођења обуке и бољег спровођења криминалистичких истрага, као подршка раду полицији у локалној заједници и безбедности заједнице³⁹".

Без потребе да се упуштамо у анализе и коментарисање досадашњих досега овог пројекта о томе ћемо навести неколико виђења. Према мишљењу пук. Војновића "Досадашње активности и поред изузетне помоћи и ангажовања међународних и сопствених снага на овом пројекту, не дају још увек очекиване резултате, посебно не на југу Србије⁴⁰", а поред овога он сматра "ово ипак још увек делује као доградња, односно трансформација досадашњег секторског рада."

Према мишљењу једног броја чланова Комисије у протеклом периоду програми превенције су углавном добро планирани, с тим што се застало са њиховом реализацијом, а подршка локалне самоуправе најчешће је изражена кроз учешће у превентивним активностима Савета за безбедност и пружању финансијске помоћи кроз набавку дела опреме. Као проблеми, углавном се наводи да распоређени руководиоци нису у довољној мери упознати са елементима модела рада "полиција у локалној заједници", да изостаје учешће других линија рада, да није извршено устаљивање припадника полиције на секторима, да изостаје потребна креативност у превазилажењу разлика између нових и традиционалних метода рада, да је рад у оквиру Пројекта за полицијску структуру додатна обавеза, тако да је нужно ванредно ангажовање сваког старешине, што је тешко уклопити у постојеће редовне обавезе, да је недовољна едукација, централизован однос са средствима информисања, одсуство професионалних службеника за односе са јавношћу на нивоу полицијских станица, да недостају нормативна акта којима би се обавезали представници локалне самоуправе, да не функционишу савети за безбедност, као и то да недостају потребни материјални ресурси.

DFID⁴¹ је априла 2004. године сачинио Извештај о статусу пројекта "Полиција у локалној заједници у Србији", говорећи да се у њему посматра стање само у четири општине пилот пројекта Нови Бечеј, Звездара, Врњачка Бања и Крагујевац. Тежећи да не изменимо смисао реченог навешћемо само неке делове овог извештаја за које нам се чини да могу приказати стање ствари у овом питању. У извештају је наведено "да се промене одвијају брже на терену него у центру... постаје све јасније да рад полиције у заједници може постати катализатор реформе полиције у целој Србији...у четири пилот општине забележен [је] изванредан напредак...неопходно је обезбедити основу у инфраструктури, нарочито рачунарску опрему... јасна стратегија кому-

³⁹ Милош Војновић, *Полиција у заједници*, Безбедност, 03/04, Београд, стр. 442.

⁴⁰ *Ibid.* стр. 451.

⁴¹ Department for International Development.

никације треба да постоји у Министарству...неопходно је спровести извесне реформе законодавства... неопходна је блиска координација и сарадња свих актера ... МУП треба да нагласи неопходност децентрализованог приступа (тамо где је он могућ) ... истраживачке и аналитичке способности треба унапредити, као и могућност извршавања процене стања ... постоји потреба за развојем програма обуке кадра на националном нивоу ... није могуће створити један хомоген модел полиције у локалној заједници и безбедности заједнице који ће бити коришћен као образац за све будуће активности".

За посматрање значаја територијалног принципа у организовању полиције није од посебног значаја детаљно анализирање поменутог пројекта, међутим има значаја то што и концепт полиције у заједници и безбедности заједнице за основу имају територијални принцип. Дакле, полицијска организација једним својим делом треба да буде усмерена на људе и њихове проблеме који живе на невеликом простору и да у комуникацији са њима изналази начине да постигну сврху полиције.

Пројекат полиције у локалној заједници у Новом Бечеју

Наш основни циљ је приказ примене територијалног принципа у полицијској организацији Србије и с тога ћемо овде представити мишљење и праксу овог принципа у контексту пројекта полиције у локалној заједници и безбедности заједнице који се остварује код нас. Овај приказ, како је већ наведен биће учињен према досадашњој пракси на подручју општине Нови Бечеј.



На територији општине Нови Бечеј налазе се четири насељена места Нови Бечеј са око 14.500 становника, Кумане са око 3800 становника, Ново Милошево са око 6700 становника и Бочар са око 2000 становника. На овом подручју, које је подељено на три безбедносна сектора, у 2003. години грађани су полицији пријавили 2222 догађаја, од чега око 300 кривичних дела и око 700 прекршаја.

Поред уобичајене поделе територије на безбедносне секторе, ради постизања циљева дефинисаних у оквиру пројекта полиције у локалној заједници, свако место је подељено на уже територијалне јединице, а за сваку од тих територија успостављена је одговорности једног полицајца.

За подручје Бочара, где се годишње догоди око 20 кривичних дела и око тридесетак прекршаја, ангажована су два припадника полиције. Дакле, за ово подручје ангажован је једна полицајац на 1000 становника, односно на десетак кривичних дела и петнаестак прекршаја или на km^2 око 17 кривичних дела и 26 прекршаја.

За подручје Бочара, где се годишње догоди око 20 кривичних дела и око тридесетак прекршаја, ангажована су два припадника полиције. Дакле, за ово подручје ангажован је једна полицајац на 1000 становника, односно на десетак кривичних дела и петнаестак прекршаја или на km^2 око 17 кривичних дела и 26 прекршаја.

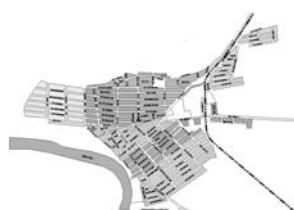
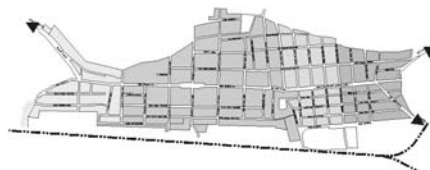


БЕЗБЕДНОСТ



За подручје Кумана ангажована су четири полицајца, или један на око 950 становника. У овом месту годишње се догоди око 50 кривичних дела и 100 прекршаја, односно око 16 кривичних дела и 32 прекршаја на km^2 , или око 13 кривичних дела и 25 прекршаја по полицајцу.

На подручју Новог Милошева, годишње се догоди око 80 кривичних дела и 120 прекршаја, за које је ангажовано 5 полицајаца, дакле један полицајац за око 16 кривичних дела и 24 прекршаја. На овом подручју живи око 1300 становника на полицајца, а на km^2 догоди се 19 кривичних дела и 30 прекршаја.



Подручје Новог Бечеја подељено је на осам зона за које је одговорно 12 полицајаца, односно један полицајац на око 1200 становника. На овом подручју догоди се око 100 кривичних дела и 350 прекршаја или око 8 кривичних дела, односно око 30 прекршаја по полицајцу, односно на km^2 око 16 кривичних дела и 57 прекршаја.

Кључне податке, према нашем мишљењу приказаћемо у наредној табели.

Место	стано.	km^2	полиц.	кд	јрм	2/3	2/4	2/5	2/6	4/3	5/4	6/4
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Нови Бечеј	14.452	6,17	12	100	350	2342	1204	145	41	1,9	8	29
Н. Милошево	6763	4,12	5	80	120	1642	1353	85	56	1,2	16	24
Кумане	3814	3,14	4	50	100	1215	954	76	38	1,3	13	25
Бочар	1895	1,41	2	20	30	1344	948	95	63	1,4	10	15
Укупно	26.924	14,84	23	250	600	1814	1171	108	45	1,5	11	26

Према приказаном, може се рећи да остваривање територијаног принципа у оквиру пројекта полиције у заједници дели територију на мала подручја која су дата у одговорност једног полицајца, она у просеку има $1,5 \text{ km}^2$ (посматрајући површину насељених места, а у односу на површину општине има један полицајац на 27 km^2), на којима живи у просеку око 1200 становника по полицајцу и где се у просеку догоди око 11 кривичних дела, односно 26 прекршаја по полицајцу. Ако би ове параметре пренели на стање у Републици, онда би полицијска организација само за пројекат полиције у заједници требала да ангажује око 6.500 полицајаца или према примањима у 2004. години око 2 милијарде динара за њихову годишњу плату.

ЗАКЉУЧАК

Значај територијалног принципа у организовању полиције извире из значаја територије за одржање и стабилност државе, садржаја владајуће парадигме о безбедности уопште, начина на који је најефективније устројити укупну структуру у полицијској организацији, као и сврху и циљеве које полицијска организација у систему безбедности земље треба да оствари и начине управљања и руковођења полицијским системом.

У организовању полиције први међу примарним критеријумима треба да буде територијални принцип. У примени овог принципа не треба тежити постизању великог броја циљева, нпр. "све унутрашње послове". Овај принцип треба да обухвати само део кључних циљева и обзиром на стварни процес, треба изградити потребне односе и одговарајуће организационе облике. Циљеви који нису укључени или нису у целости укључени у остваривање кроз територијални принцип организовања полиције, треба да буду постигнути на друге начине али тако да не нарушавају процес, односе и организационе облике кроз које се остварује територијални принцип, већ треба да му допринеси, допуњава и употребљава, дакле никако и оспорава, потири и сл.

Да би се постигла ефективност овог принципа потребно је одредити јасну сврху, циљеве, задатке и активности који треба да се постижу, као и критеријуме за оцену успешности. У овом погледу потребно је остварити потпуну јавност и тиме обезбедити стварни легитимитет организације.

При остваривању замисли организовања полиције по територијалном принципу треба уложити значајну пажњу у питањима људи, средстава, начина рада, процеса и правила рада. Такође, од кључног значаја је дефинисање стратешког, односно акционих планова, посебно стога што остваривање ове замисли подразумева значајно време и не би требало да трпи последице дневно актуелног друштвеног, пре свега политичког мњења.

Да би обезбедила опстанак (физички, национални, државни) људска заједница има потребу за територијалним интегритетом, политичком самосталношћу и потребним квалитетом живота. Опстанак заједнице значи њену способност да заштити и она то постиже на различите начине у зависности од вредности коју штити. Полиција постоји као начин да се заштити један број вредности које су исказане кроз предмет рада ове организације (послови и задаци). Анализа садржаја послова полиције (овде названи "пет послова") указује да један број вредности које треба да буду заштићене у било које време и на било ком делу државне територије.

Структура полицијске организације је сложена и на њено успостављање утичу различити принципи, али територијални принцип треба да буде у реду примарних, услов другим принципима који могу да га допуњују, а никако умањују.

Суштина вредности које кроз остваривање послова, полицијска организација треба да заштити, налази се у односу човека према самом себи, другом човеку и/или ствари тако да је овладавање знањима о овим односима еле-

БЕЗБЕДНОСТ

ментарни задатак полицијске организације. Дакле, тек постизањем знања о себи, другом и стварима (овде именована "три задатка") полиција/полицајац може остварити својих "пет послова". Такође, структура полицијске организације мора да буде устројена на такав начин да по ефективности одговара структурама које угрожавају вредности које треба штитити, јер ће у супротном заштита бити недостижна.

Реалност ширег окружења, наше земље, других и наше полицијске организације, како теоријске мисли тако и практичног поступања представљају чиниоце стварања укупне полицијске структуре, а тиме дела заснованог на територијалном принципу. На нивоу глобалних стремљења безбедност појединца, односно људска безбедност постаје све значајнији разлог. Стање у нашој заједници условљава успостављање баланса између нашег и светског (пре свега регионалног) наслеђа, које треба да има одраза у успостављању структура у полицијској организацији. Унутрашње стање структура наше полицијске организације је вишестурко нестабилно у свим елементима који је чине (људски ресурс, предмет рада, начин рада, правила за рад и средства за рад) и потребна је значајна реконструкција која подразумева преиспитивања свих елемената структуре (системски резон). Неопходно је детаљно процењивање процеса и на основу постојећег стања и у складу са преовлађујућим парадигмама изграђивање нових односа и организационих облика унутар структура полицијске организације. Међутим, и поред значајних напора на реконструкцији полицијске структуре, овај процес још увек није дотакао ни једну од озбиљних сметњи ефективном функционисању ове организације. Такође, и у случају примене територијалног принципа, који сматрамо примарним, у процесу реконструкције полицијске организације није било креативних решења.

Реконструкција сложених структура, попут полицијске организације, подразумева стратешко мишљење и деловање, што је условљено природом процеса мењања који нема краја. Стратешко мишљење и делање подразумева остваривање објективно потребних и могућих акција, а никако акција заснованих на субјективним утисцима, тако да у нашој полицијској организацији овакво мишљење још увек није присутно у довољној мери.

Дакле, за успостављање ваљане структуре полицијске организације, применом територијалног принципа, у остваривању пет послова кроз три задатка потребно је:

- утврдити територију на којој треба постићи заштиту;
- именовати вредности (традиционалне и ововремене) које треба заштитити на територији;
- проценити степен угрожености вредности које треба заштитити;
- креирати ефективне структуре полицијске организације које ће имати способност да заштите;

- утврдити сметње за постизање ефективне заштите у постојећој полицијској структури;
- одозго на горе пројектовати, а одозго на доле уводити оптималан модел полицијске структуре (водећи рачуна о свим елементима који је чине) који ће имати спостобност да ефективно заштите и
- утврдити стратегију остваривања пројектованог модела

У свему овоме водити рачуна да се за свако "Шта?" дају бар два (према нашем мишљењу, оптимално је три) конкретна одговора "Како?"

Постојећи модел примене територијалног принципа у Србији, практично је створио територијалну поделу полиције на основу не полицијских, односно не безбедносних потреба, јер је практично укупна подела територије условљена административно-територијалном поделом земље од месних заједница до округа. Поред овога, и један број полицијских, односно безбедносних критеријума који су претпостављени не довољно су прецизно одређени и осим што је саопштен одговор на питање Шта? (нпр. густина насељености или безбедносна проблематика) није дат ни један одговор на питање Како?. Такође, у укупном обиму послова радника полиције 40% радних сати у принципу се остварује по територијалном принципу, с тим што треба узети у обзир да посебна анализа може показати колико се од тог времена радници полиције и стварно баве полицијским пословима који треба да се остваре на територији. Поред овога, претпостављени обим послова и задатака које треба реализовати на територији, просто је неостварљив. Овакав концепт примене територијалног принципа у организовању полиције Републике Србије довео је до стварања не флексибилне, готово феудалне поделе територије, која се и пројектује и упоставља одозго на доле и која је неосетљива на збивања у стварности (процесу), тако да и концептуално и практично не може ефективно нити да функционише, нити да заштити.

Поред овога, сврха постојања полиције жели се постизати кроз функционалне извршиоце, а не функционалну организацију. Наиме, код нас се очекује да један полицајац остварује низ функција полицијске организације, на шта указује велики број разноврсних послова и задатака стављених у надлежност полицајца, као и то да се од човека очекује да се бави и праћењем безбедносне проблематике, и анализом, и планирањем, и руковођењем и непосредним извршавањем задатака и све то по могућности у истом дану. Дакле, уместо да се стварају структуре унутар полицијске организације које ће остваривати поједине функције или делове процеса рада, а да људи у оквиру тога остварују поједине задатке и тако да се стиче функционалност организације, код нас се тежи стварању више функционалних и мултидисциплинарних полицајаца. Овај процес има и своју супротност која се запажа на највишим нивоима вертикалне структуре организације, где се од појединца одвајају елементарне способности и вештине и од тога стварају функционални делови организације, нпр. својство човека да прилази храни, претворило се у организациону целину чија је сврха доношење хране, или вештина управљања аутомобилом, претворена је у организациону целину

БЕЗБЕДНОСТ

шофера, вештина писања претворена је у организациону јединицу дактилографа и сл.

Концепт полиције у локалној заједници, који треба разликовати од концепта остваривања безбедности заједнице, тежи да територијалну поделу примери потребама стварности, да задаци полиције буду у вези са проблемима грађана. Ови концепти теже да повежу постојећу структуру полицијске организације Србије са начинима рада који су се показали продуктивним у другим земљама, међутим, и ако то изгледа апсурдно, овакве намере стварају супротне резултате од очекиваних. Ово се дешава стога што код нас постоји тежња да се и овај концепт оствари одозго на доле, по наређењу, без потребног системског начина мишљања и практично постиже само нови "намет на вилајет".

У будућности требало би на нивоу законодавног одређивања послова полиције први од пет послова које смо идентификовали као подесан за примену територијалног принципа променити, и уместо "Заштита живота, личне и имовинске безбедности грађана" посао полиције треба да буде "Остваривање људске безбедности" у значењу које му даје проф. Коен примњеном на унутрашњу безбедност. На овај начин, постојећи израз постаје предметно конкретнији кроз значење "појединачне безбедности" и у најмању руку не дели људе на грађане и не грађане, а са друге стране у предмет рада полицијске организације укључује "људска права". С обзиром да питање људских права настаје на релацији влада - појединац, односно група или заједница, оваквим дефинисањем посла полиције влада би створила озбиљну институционалну претпоставку да људе чува од саме себе, а тиме би између осталог постигла остварење традиционалног принципа чојства. Овако опредељен посао полиције условио би суштинско мењање њене унутрашње структуре. Према нашем виђењу тај део структуре полиције представљао би једну страну примене територијалног принципа у организовању полиције и то његов проактивни део.

Преостала четири посла полиције по својој природи су таква да их постижу различите структуре унутар полицијске организације применом различитих принципа организовања. Међутим, сваки од тих послова има један део који је неопходно остваривати применом територијалног принципа. Врло прецизним дефинисањем тих делова (мислимо да су кључни критеријуми раздеобе - потреба за силом и поузданом информацијом, као и имање свог човека на сваком месту), створиће се предмет рада који ће чинити другу страну посла полиције који се остварује територијалним принципом, а тиме и други део структуре који ће по својој природи бити реактиван. Просто, мењање реактивног деловања полиције проактивним није остварљив циљ, али остварљиво је да унутар полицијских структура буде обезбеђен и један и други са идејом да се допуњују.

Ради рационализације даљег текста, за потребе овог рада, усвојићемо називе за описана два дела полицијске структуре кроз коју ће се остваривати послови применом територијалног принципа. Хотер (homo-terra) нека буде назив за полицајца који ће остваривати први од пет задатака, како је овде приказан, а тај део полицијске структуре нека буде хотерски. Други део полицијске структуре нека буде вистерски (vis - terra).

Када су у питању хотери они треба да буду организовани тако да један полицајац "дође" на 5000 становника, а да се њихов број може кориговати с обзиром на безбедносну проблематику, густину насељености и површину на којој живе "његови" становници. Вистерски треба да буду тако организовани да покривају територију пре свега с обзиром на безбедносну проблематику.

Ови делови структуре полицијске организације имаће не многе задатке, који се међусобно разликују, а биће им потребна едукација која поред заједничких основа има и значајних разлика. С обзиром на природу предмета рада за хотере је значајно да на одређеном подручју проведу дуже време⁴², док за вистере то није од пресудног значаја. Примера ради, процењујемо да је за подручје општине Зрењанин потребно око 25 хотера и између 60-70 вистера. Наравно ово значи да би проценат од око 40% времена који се троши на ове послове требало да буде око 60%.

Овде ће нешто више још бити речи о хотерима, док вистерски мање-више подразумевају класични начин рада полиције.

Хотери треба у потпуности да обезбеде три задатка о којима је већ говорено, тј. треба да овладају знањем о себи, знањем о људима и њиховим међусобним односима на свом подручју, као и да овладају знањем о стварима на том подручју. Они немају задатак да откривају недозвољена дела, нити њихове извршиоце (што не значи да кад се "сударе" са таквим стварима не треба да реагују), њихов основни задатак је да идентификују угрожавања тј. изазове, претње и ризике за људску безбедност, они ће носити униформу али не морају да носе оружје, довољна је нпр. средство везе и шок-спреј. Њихова основна активност биће комуникација. Подносиће извештаје о питањима која су препознали као проблеме заједнице, а тичу се појединачне безбедности или људских права. Они се не информишу о безбедносним појавама и догађајима, њих о томе информишу. Они треба да постигну такав степен познавања себе, људи и ствари на свом подручју да све друге структуре полицијске организације имају потребу за њиховим знањем када се послом нађу на њиховом подручју. Хотери могу да буду укључени или да буду носиоци различитих пројеката превенције. Хотери стварају посебну структуру и њихов рад обједињава један руководилац за ниво територије општине, односно

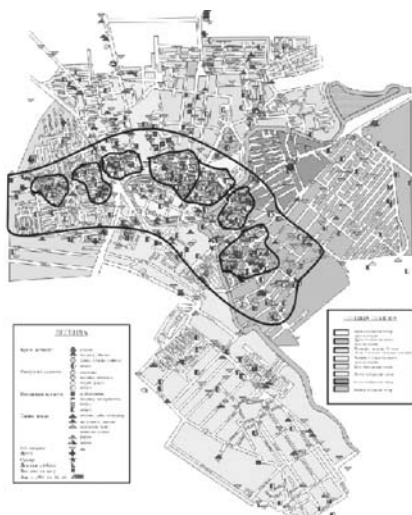
⁴² Динић, Б., *Облици делатности и начин поступања припадника милиције у вршењу службе*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1982, на стр. 46, о овоме каже: "Познавање лица и територије јесте један од основних предуслова за успешно вршење послова безбедности. Међутим, ма колико ово изгледало једноставно и лако, не може се без посебних напора остварити."

БЕЗБЕДНОСТ

један на нивоу округа и два до три чиновника који обједињавају рад свих хотера у Републици. Њихову структуру по процени чинило би око 2000 полицајаца.

Хотери треба да имају основну полицијску едукацију, да буду чиновници који су десетак година за предмет рада имали послове вистера, да имају склоност ка комуникацији са другим људима и значајну едукацију у смислу овладавања знањима о особи, другима и стварима. Они би временом требали да буду чиновници искључиво са високим образовањем и значајно вишом платом од вистера. Хотери би свој посао обављали око десетак година и потом би један број њих прелазило на ниво супервизора који непосредно учествују у процесу рада у основним јединицама радника полиције. И пошто, с обзиром на природу овог рада, није могуће до краја приказати овај резон, још ћемо рећи то да је овакву структуру у полицији Србије могуће развити и довести до пуне функционалне употребљивости у времену од 5-7 година.

Што се тиче вистера, можда је значајно направити разлику између типичног резона секторског начина рада и онога што би требало да буде. На приказаној слици различитим бојама означена је територија безбедносних сектора и



према важећим правилима за сваки сектор се опредељује најмање 5-7 полицајаца. Као што смо видели ови сектори међусобно нису у високој корелацији са безбедносном проблематиком, а према важећим правилима на сваки од њих се упућује различит број полицајаца. На карти је поред приказа територије безбедносних сектора унет укупан број безбедносних појава и догађаја који су се догодили у граду Зрењанину током 2003. године и црном линијом су означена подручја највеће угрожености, односно простор зоне средње угрожености и преостали део територије са најмањим степеном угрожености. Присуство вистера на територији треба да одговара зонама

угрожености, а не унапред одређеном простору. Дакле, вистери би у зависности од степена угрожености различито време били присутни на појединим деловима територије. Према приказу са слике, очигледно је да подела територије на месне заједнице нема посебне везе са безбедносним угрожавањем.

Структура коју би створили хотери и вистери утицала би и на мењање осталих делова полицијске организације посебно у полицијским станицама, утицала би на промену правила рада, начина руковођења, администрацију, технологију и др.

Прилог:

МЗ	сектор	станов.	површина	догађаја	кД	јрм	стра-наца	пожа-ра	пред.пол.	има полиц.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Центар	1	5.240	1,44	1160	267	236	18	2	13	8
Мала Америка										
Доситеј Обрадовић	2	13.200	1,44	1020	252	155	19	0	13	7
Соња Маринковић	3	21.239	6,33	1015	207	88	16	1	16	11
Вељко Влаховић										
Арадац										
Никола Тесла	4	10.184	2,16	742	204	110	6	2	14	3
Жарко Зрењанин										
Грандулица	5	11.222	5,01	370	135	104	10	1	7	4
Шумица										
Михајлово										
Јанков Мост										
Мужља	6	14.276	8,51	609	147	157	14	6	6	3
Болница-Берберско										
Сава Ковачевић										
Доља-Црни Шор	7	7.256	5,02	256	102	50	25	1	7	3
Клек										
Зелено Поље	8	10.133	4,92	191	135	62	14	2	7	3
Лазарево										

МЗ	сектор	станов.	површина
1	2	3	4
Меленци	9	12567	13,07
Елемир			
Тараш			
Ботош	10	7322	9,5
Б. Деспотовац			
Томашевац			
Орловат			
Перлез	11	10357	11,5
Книћанин			
Чента			
Фаркаждин			
Ечка	12	10664	10,04
Лукићево			
Лукино Село			
Бело Блато			
Стајићево			

БЕЗБЕДНОСТ

СЕКТ.	3/4	3/5	3/6	3/7	3/10	3/11	5/4	6/4	7/4	10/4	11/4	5/10	5/11	6/10	6/11	7/10	8/11
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	3639	5	20	22	403	655	806	185	164	9	6	89	145	21	33	18	30
2	9167	13	52	85	1015	1886	708	175	108	9	5	78	146	19	36	12	22
3	3355	21	103	241	1327	1931	160	33	14	3	2	63	92	13	19	6	8
4	4715	14	50	93	727	3395	344	94	51	6	1	53	247	15	68	8	37
5	2240	30	83	108	1603	2806	74	27	21	1	1	53	93	19	34	15	26
6	1678	23	97	91	2379	4759	72	17	18	1	0,4	102	203	25	49	26	52
7	1445	28	71	145	1037	2419	51	20	10	1	1	37	85	15	34	7	17
8	2060	53	75	163	1448	3378	39	27	13	1	1	27	64	19	45	9	21

ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА:

1. **Aussant, G.**, Полицијски службеник - професионалац у служби локалне заједнице, *Безбедност*, 02, 1994, 209-212.
2. **Beckley, A.**, *Human rights for Police Officers and Support Staff - The Pocket Guide*, The New Police Bookshop, Surrey, England, UK, 2000.
3. **Monk, R.**, *Извештај о раду полиције у СРЈ*, ОЕБС, Беч, јул 2001.
4. **Pugh, M. G.**, Дobar полицајац: квалитет, улоге и концепције, *Безбедност*, 6/94, 713-718.
5. **Slater, J.**, *Извештај о процени стања људских права, етике и стандарда полицијског функционисања у Савезној Републици Југославији Србији и Црној Гори*, Савет Европе, Комитет за рад полиције, Стразбур, септембар, 2001.
6. **Slater, J.**, Стратешко планирање и реформа полиције, *Безбедност*, 06, 2003, 913-918.
7. **Аранђеловић, Д.**, Место и улога вође сектора у организацији рада на безбедносном сектору, *Безбедност*, 02, 1997, 249-256.
8. **Војновић, М.**, Полиција у заједници, *Безбедност*, 03, 2004, 431-452.
9. **Вујаклија, М.**, *Лексикон страних речи и израза*, фототипско издање, Просвета, Београд, 1985.
10. **Димитријевић, В. и Пауновић, М.**, *Људска права*, уџбеник, Београдски центар за људска права, Београд, 1997.
11. **Динић, Б.**, *Облици делатности и начин поступања припадника милиције у вршењу службе*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 1982.
12. **Ђорђевић, О.**, *Лексикон безбедности*, Партизанска књига, Београд, 1986.
13. **Игњатовић, Ђ.**, *Криминологија*, III издање, Номос, Београд, 1996.
14. **Истраживање мишљења у полицији о раду полиције у локалној заједници**, Одељење за спровођење закона, Мисија ОЕБС у СРЈ, Београд, октобар, 2002.

15. **Кешетовић, Ж.**, Задовољство заједнице полицијом: западно аустралијско искуство, *Безбедност*, 04, 1197, 515-533.
16. **Лукић, Р.** са Кошутећ, Б., *Увод у право*, седмо издање, Београд, Научна књига, 1985.
17. **Милетић, С.**, *Појмовник полицијског права, значење 650 појмова из области унутрашњих послова*, Службени гласник, Београд, 2001.
18. **Милосављевић, Б.**, Класична локална полиција и концепт полиције у заједници, *Безбедност*, 03, 1995, 289-298.
19. **Милосављевић, Б.**, *Људска права и полиција - стандарди људских права за полицију*, приручник, Центар за антиратну акцију, Београд, 2004.
20. **Милосављевић, Б.**, *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997.
21. **Николић, М.**, *Нека питања организовања и начина обављања унутрашњих послова*, *Безбедност*, 05, 1997, 728-741.
22. **Опажање полиције у Србији**, истраживање, Партнер, Београд, децембар, 2002.
23. **Правна енциклопедија**, 1-2, Савремена администрација, Београд, 1989.
24. **Предлог плана за развој и имплементацију пројекта полиција у локалној заједници**, МУП РС, Управа полиције, 14 број 1650/02-II, Београд, јун 2002.
25. **Симић, Р.Д.**, *Наука о безбедности - савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Београд, 2002.
26. **Симоновић, Б.**, Предлог за институционализовање превенције криминала у Србији, *Безбедност*, 03, 2001, 261-189.
27. **Симоновић, Б.**, Улога полиције у превенцији криминала на нивоу локалне заједнице, *Безбедност*, 01, 2001, 33-54.
28. **Симоновић, Б.**, Улога Стратегијске основе програма превенције криминала на нивоу локалне заједнице - светска искуства, *Безбедност*, 02, 2001, 162-184.
29. Скакавац, З., Неки аспекти доношења и примене Упутства о начину организовања и вршења унутрашњих послова на безбедносном сектору, *Безбедност*, 05, 1997, 633-639.
30. Србија: пројекат полиције у локалној заједници - Извештај о статусу пројекта, DFID - Department for International Development, Београд, април 2004.
31. Ставови грађана Србије према полицији, истраживање, Партнер, Београд, XII 2002.
32. **Становништво: попис становништва, домаћинстава и станова у 2002., 1 национална или етничка припадност: подаци по насељима**, Републички завод за статистику Србије, Београд, 2003.
33. **Становништво: попис становништва, домаћинстава и станова у 2002., 2 пол и старост: подаци по насељима**, Републички завод за статистику Србије, Београд, 2003.
34. **Талијан, М., Аранђеловић, Д. и Велимировић, Д.**, *Организација и послови униформисаних припадника полиције*, Виша школа унутрашњих послова, Београд, 2001.
35. **Фелтес, Т.**, Концепт zero (нулте) толеранције, *Безбедност*, 04, 2001, 541-548.
36. **Хаџић, М.**, *Реформа сектора безбедности - зборник радова*, Г 17 Институт, Београд, 2003.
37. **Шереш, Ш.**, *Теорија система*, Економски факултет, Суботица, 1984.

**TERRITORIAL PRINCIPLE IN ORGANIZING
THE POLICE FORCE IN SERBIA**

Abstract: The paper reviews the use of the territorial principle in organizing the police force in Serbia. After presenting the main concepts, there is a short survey of the territorial principle with regard to the police duties as well as the mode of its use in establishing the organizational structure of the police in Serbia. The paper also contains information regarding the use of the territorial principle in the existing, so called, departmental organization and the concept of the community policing. The author also offers the solutions for the new and possible modes of use of this principle in future. Special attention has been given to the multiple importance of the territorial principle on the current organizational structure of the police in Serbia.

Key words: territory, territorial principle, police, organization, structure, system, police duties, security department, departmental organization, community policing, security.

ПРЕВОДИ

Весна НИКОЛИЋ,
Виша школа унутрашњих послова

Карали Р., Вилсон В. "ИЗАЗОВИ БЕЗБЕДНОСНОГ МЕНАЏМЕНТА"¹

УВОД

Савремене организације имају велики изазов о коме треба да брину, у основи ни налик било чему што су видели још од кризе "Y2K" ("криза 2000. године", "криза миленијумске бубе"). Оне морају да организују "учине безбедном" упркос повећању комплексности, неизвесности и међузависности проузроковане непримереном ослањању на технологију у испуњавању њихове мисије. Оне исто тако морају пазити на владавину прописа, као што законодавци и указују на важност безбедности. Овај чланак истражује неке од изазова које организације морају превазићи да би биле успешне у тренутном окружењу и представља начине на које промене у перспективи могу бити подстицај за приступ безбедности "вођен мисијом" који се појавио.

Почнимо са понављањем градива биологије осмог разреда када сте се упознали са концептом ћелије. Можда се сећате да свака ћелија у телу извршава посебну функцију. Да би испуниле ову функцију, ћелије примају улазне податке из њиховог окружења, трансформишу их, и креирају излазне податке - то је континуирани циклус који траје током живота ћелије. Успех ћелије у извођењу овог циклуса је важан за шире окружење у ком она егзистира - за органе, системе и функције тела. Занимљиво, тај циклус такође може бити искоришћен да опише основну функцију информационог система и организације. Посебно, организација може бити описана као отворени систем² - који даје и прима из своје околине да би егзистирао, одржавао се и успео.

¹ Наслов оригинала: Carrali R., Wilson W., "The Challenges of Security Management" - In: Carnegie Mellon Software Engineering Institute CERT Coordination Center - development of an enterprise security management capabilities framework, www.cert.org/archive/pdf/ESMchallenges.pdf, 01. 08. 2005.

² Теорија система је та која је задужена за описивање система и његове интеракције са околином. Отворени систем је онај који је отворен за окружење и зависи од окружења да би функционисао успешно.

БЕЗБЕДНОСТ

Није тако велики скок посматрати данашње организације у том контексту. Организације су повезане са својим окружењем у стално растућем обиму, посебно зато што је технологија сила која се шири и која омогућава пословне процесе и стратегије. Ово је посебно очито с обзиром на коришћење Интернета. Не тако давно, многе организације су изразито ограничавале корисницима трајање и тип обезбеђеног приступа Интернету; а данас је приступ Интернету део основне конфигурације скоро сваког радног окружења и он је есенцијални алат за обављање пословних функција. На неки начин коришћење Интернета (и свих његових основних технологија) постало је примарни начин интеракције организације са окружењем. Ово доноси бројне могућности, али и излаже организације новим ризицима који морају бити идентификовани, ублажени и управљани тако да не ометају тражење организације у испуњавању своје мисије.

ОРГАНИЗАЦИЈА КАО ПОКРОВИТЕЉ

Свака ћелија у живом организму има посебну сврху и мисију. Целокупна унутрашња структура ћелије запослена је у испуњавању мисије. Било шта што омета овај процес такође прекида и могућност ћелије да обавља свој посао, изазива потенцијалну штету у ширем систему или окружењу³ којем припада. Због тога је од највеће важности обезбедити да ћелија испуњава своју есенцијалну функцију и да достигне одговарајући баланс са окружењем.

На исти начин, ултимативни покровитељ безбедносних активности које организација спроводи треба да буде сама организација. Организације развијају⁴ своју унутрашњу структуру - главну имовину и процесе пословања - са циљем да испуне своју мисију и обезбеде добит улагачима. Као и са примером ћелије, било шта што омета предности и процесе обављања свог посла, потенцијално избацује из колосека способност организације да буде успешна. Из ове перспективе, обезбеђивање да имовина и процеси постану продуктивни је стварна добит и фокусира инвестиције организације на безбедност.

Безбедносни менаџмент⁵ у контексту стратешких водилца организације доноси и предности и конфликте. С једне стране, овај приступ обезбеђује да циљеви безбедносног менаџмента произилазе из и да су усклађене са циљевима организације највишег нивоа. Са друге стране, стратешке водилце и потребе организације су често у конфликту са захтеваним акцијама обезбеђивања да имовина и процеси остану продуктивни. Уз то, што је организација изложенија већој комплексности и неизвесности (због повећаног коришћења технологије и темпа којим се мења окружење ризика),

³ Перспектива развијена са гледишта да многи ентитети - ћелије, заједнице, групе, организације - показују сличне системске карактеристике [1].

⁴ "Развој" се у овом смислу односи на традиционални финансијски контекст улагања вредности у производњу у сврху остваривања добити од инвестиција (Return of Investment - ROI).

⁵ Ми описујемо "безбедносни менаџмент" уопштено као процес развоја, имплементације, управљања и надзора безбедносне стратегије и активности организације.

одржавање безбедносних активности и стратешких водилџа постаје све теже. На крају, проналажење правог баланса између заштите основних предности и процеса и омогућавање да раде свој посао постаје изазов за безбедносни менаџмент - и значајна баријера за ефикасност.

ДЕЛОКРУГ БЕЗБЕДНОСНОГ МЕНАЏМЕНТА

Безбедност, онако како је традиционално дефинисана у орагнизацијама, један је од проблема који је највише прожимају, а које мора да решава организација. Ретко постоји задатак, проблем или изазов који захтева мобилизацију свих у организацији за решавање (у овом случају подсећање на напор да се реши проблем "миленијумске бубе" долази са једном значајном разликом - безбедност је непрестани процес који мора бити добро управљан и после Новогодишње вечери). Пуко ширење било ког проблема који темељно потреса целу организацију поставља многе изазове менаџменту, посебно када је фокусирана на безбедност. Прво, најважнија област организације мора бити идентификована и погођена. То захтева од организације да инвестира, да би одредила које потребе треба да буду заштићене и зашто. У великим, комплексним организацијама, ово може резултирати идентификацијом стотина фактора који су важни за стратешке циљеве. Друго, обезбеђење колекције организационих предности захтева многе вештине и ресурсе који су углавном расути широм организације. Пошто је безбедност проблем целе организације, једноставно није више ефикасно или прихватљиво, да се управљање врши из одељења за информационе технологије.

Шефови службе безбедности имају један од најтежих послова у нивоу извршног менаџмента, јер њихов успех зависи од коришћења многих вештина и ресурса организације. Заправо, шефови службе обезбеђења морају да мобилишу многе удаљене делове организације, да раде заједно и да прошире своје одговорности да би у њих укључили и безбедност. Ово није много различито од сличног проблема са којим се срела производња аутомобила у САД, у раним осамдесетим. Суочени са потребом побољшања квалитета да би били конкурентни супротстављеним странама из Азије, неки произвођачи аутомобила мудро су се фокусирали на квалитет, као главни елемент њихове мисије. Као резултат, квалитет постаје део свакодневне главне одговорности радника и интегрисан је у кључне процесе пословања, тако да читава организација ради заједно на превазилажењу ових недостатака.

КОМПЛЕКСНОСТ ЈЕ СВЕПРОЖИМАЈУЋА

Повезивање са комплексним оперативним окружењем није избор за данашње организације. Ако организација жели да буде конкурентна и напредује, она мора бити спремна да "отвори себе" оперативним и техничким мрежама које то омогућавају, али то такође проузрокује и ризике. Те мреже се константно

БЕЗБЕДНОСТ

мењају и развијају, повећавајући изложеност организације ризицима, али и потенцијалима развоја. Овај проблем није ограничен само на велике организације - практично свака организација која користи савремене оперативне системе на својим десктоп компјутерима или серверима наследила је комплексно и динамично променљиво окружење које мора бити активно надгледано⁶.

Ово представља још један изазов за безбедносни менаџмент зато што безбедносна стратегија мора бити довољно динамична да иде у корак са темпом организационих и техничких промена. Све у свему, безбедносни менаџмент мора подржати захтеве организације да буде сензитивна, флексибилна и адаптивна према свом окружењу и мора бити способна да начини мерљиви допринос основној и дугорочној брзини опоравка-одрживости⁷ организације.

БЕЗБЕДНОСТ КАО ИНВЕСТИЦИЈА

Поступање са комплексним оперативним окружењем је скупо и може значајно утицати на профитабилност организације. Заштита финансијског стања и стабилности организације је једно од најважнијих питања за менаџмент. Управљање темељним вредностима резултира притисцима који су богати извори изазова за многе активности широм организације, посебно за безбедносни менаџмент.

Много пажње се у организацијама задржава на трошковима, зато што се они директно одражавају на темеље организације. Одговорни финансијски менаџмент пажљиво проверава све трошкове и доноси имплицитну, ако не директну одлуку, у смислу "ризик против добитака". Безбедносни менаџмент није изузетак - он је често скупо вођена активност која се може директно одразити на профитабилност организације. Није чудо да организације невољно гледају на безбедност као инвестицију која може генерисати добитак у основи.

Гледиште на безбедност као на режијске трошкове је несрећна последица помањкања укључивања мерења и метрике као есенцијалног елемента безбедносног менаџмента. Организације рутински не захтевају калкацију добити од инвестиција, нити покушавају да мере или сачине метрику извођења инвестиција у безбедност.

⁶ У чланку "Будућност безбедности - после олује, Реформа" ("The Future of Security - After the Storm, Reform") Scott Brinато најављује да ће "Windows приступати стотини милиона линија кода на просечном рачунару, који ће коштати \$99, а обухватаће близу две стотине милиона линија кода. И у том коду два милиона грешака (bugs). [2]

⁷ Одрживост корпорације је способност организације да поднесе системске дисконтинуитете и адаптира се на нове ризике окружења. Подржавање одрживости је циљ безбедносног менаџмента и примарни фокус будућих чланака ове серије. [2]

Одсутност сета успостављених и прихваћених метрика за мерење добити од инвестиција у безбедност, изазива да постоји мало организација које могу саме у овој области нешто друго, осим извођења мерења у контексту избегавања инцидената или утицаја процењених ризика (нпр. утицај ризика кошта мање него контрола, те стога пружа добит). Организације се суочавају и са још једним проблемом - које инвестиције у безбедност треба применити? Техничке контроле, мониторинг софтвер, особље службе безбедности, главни менаџери безбедности?⁸ Дилема мерења је продрла широм безбедносне заједнице и у недостатку специфичних мерила, организације су охрабрене да карактеришу безбедносне активности као трошак у свом билансу.

Готово на исти начин на који су инвестиције у информациону технологију сада обично претворене у капитал, изазов за безбедносни менаџмент је да воде организацију у истом смеру за безбедност. Помак у карактеризацији безбедности као инвестиције организације промовише гледиште да безбедност као минимум, може очувати темеље организације, ако не и побољшати их. Размотрите ово: организација која успешно приступи безбедности као инвестицији може повећати своју општу вредност на тржишту, и чак бити способна да апсорбује ову вредност као добит у свом билансу⁹. У будућности, детерминанта вредности организације може бити свота добити у билансу, која је директна последица њене способности да обезбеди критичне факторе предности и процесе и побољша своју одрживост. Сигурно, организација која може да чува своје главне предности и процесе у функцији суочене са нападима, несрећама и неуспесима (и стварно побољша своју способност адаптирања на будуће догађаје) вредеће више него она која не може, ако ни због чега, оно због конкурентне предности коју тако ствара. Све док организације не преместе своје гледиште даље од тога да је безбедност трошак, могућност безбедносног менаџмента да ефикасно ради свој посао у организацијском нивоу биће спречена.

ТЕХНОЛОШКЕ ПРЕДРАСУДЕ

Гледиште на безбедност као на финансијску сметњу за организацију је често последица тенденције организација да посматрају безбедност као технолошки вођену активност. Сама индустрија безбедности веома доприноси оваквој карактеризацији. Уоквиравање безбедности у техничке прописе је логична последица повећања (и стално растућег) броја техничких производа и услуга који су доступни као "помоћ" организацији да рукује безбедосним менаџментом. Још горе, постоји склоност организација да уоквири

⁸ Многи професионалци из области безбедности су противни овом ставу. Интересантан чланак о неслагањима гледишта о мерењу безбедности, "Мерење добитка од инвестија у безбедност" ("Measuring Security ROI a Tall Order") могу се пронаћи на адреси searchsecurity.com [4].

⁹ За рачуноводствене сврхе добитак ове врсте је тешко процењива вредност, када се узима у обзир корист или репутација, јер бизнис је достигао изнад или испод своје мерљиве вредности [5]. Било који фактор који повећава капацитете организације за повећање моћи зараде (или капацитете да испуни своју мисију) може допринети вредности, као што је њена репутација, служба подршке корисницима и њена могућа способност да се адаптира на промене ризика у окружењу.

БЕЗБЕДНОСТ

безбедносни проблем у техничке прописе, често игноришући менаџмент и оперативне слабости које су корени или фактори који томе доприносе. Склоност према технолошким решењима или уоквиравање безбедносних задатака у техничке прописе, донело је велику штету организацијама у послу потраге за адекватном безбедношћу.

БЕЗБЕДНОСТ ЈЕ ПОСЛОВНИ ПРОБЛЕМ

Безбедност је пословни или организацијски проблем који мора бити уоквирен и решен у контексту стратешких водилја организације. Међутим, многе организације усвајају технолошко - центричан приступ безбедности. Постоји неколико разлога због којих је дошло до овога. Као што је раније наведено, највећи допринос технолошко - центричном погледу на безбедност је сама индустрија - постоји јака технолошка предрасуда у приступу и решењима безбедности, па чак и у селекцији искусног особља службе безбедности. Ово не само да је учинило вероватнијим гледиште организација на безбедност као на техничку специјалност, него их је оштетило у погрешном постављању најцењенијих ресурса у одељењу за информационе технологије. Самим тим их је отуђило од повезаности и усаглашавања са стратешким водилјама организације.

Еволуција парадигме безбедности засноване на ризику учинила је јасним да "обезбедити организацију" не резултира од саме техничке инфраструктуре. Приступ безбедности који је мисија-центричан (тј. заснован на стратешким водилјама-покретачима) бори се да обезбеди организацијске критичне предности и процесе без обзира где они "живе". Ово може бити илустровано испитивањем важности информације као предности организације.

Информација је често смештена, транспортована и процесирана у техничком средству, па је стога разматрана као технички фактор. Међутим ова карактеризација је изобличавање које може водити организацију неадекватно, до техничког приступа безбедности. На пример, организација може да складишти своје дизајне производа на папиру или да чува медицинске записе у папирној форми - оба начина могу бити критична за испуњавање мисије организације.

Обезбеђивање техничке инфраструктуре неће пружити одговарајући ниво заштите за ове вредности, нити ће заштити постојање и безбедност многих других предности информација које ни на који начин не зависе од технологије. Према томе, организација ће бити уљуљкана у осећају лажне сигурности ако се ослони само на заштиту своје техничке инфраструктуре.

Конечно, "мрежа" је у највећем делу та која дефинише организацију и са њом повезана ограничења. Важност техничке мреже организације је успостављена у њеној улози у одржавању процеса и предности организације, али она пружа мали контекст за оне од процеса и предности који се најважније везују са стратешким водилјама. То је случај само у мрежи организације где је контекст важности сваке предности и процеса пронађен, као и образложење шта треба да буде заштићено и зашто је то предвиђено.

ПРЕДРАСУДЕ О ПРОПИСИМА

Завршна разматрања безбедносног менаџмента обухватају окружење прописа у организацији. Као што организација мора изложити себе свом окружењу да би функционисала, тако мора имати вољу да прихвати неке од наметнутих ограничења, слично организацијама које функционишу у конкурентном окружењу. То доноси још један ниво изазова који се одражава на способност организације да буде ефикасна у безбедносном менаџменту.

Прописи рефлектују потребу организације у конкретној индустрији да гледа критички на своје потребе заштите и да имплементира одговарајуће стратегије и контроле безбедности. Док је ово имало позитиван ефекат у унапређивању потребе да се усредсреди на безбедност, за неке организације то може бити погубно јер прописи постају подразумевана организацијска безбедносна стратегија. Прописи могу довести фокус организације далеко од водилја организације, и даље, само на повиновање тренутним захтевима. Придржавање прописа је сигурно важна активност у организацији, али она не може да замени стратешки процес безбедносног менаџмента усредсређеног на мисију. Прописи имају намеру да побољшају језгро индустрије на које су фокусирани, али активности на примени прописа могу дати организацији и лажни осећај опште ефикасности њеног безбедносног програма. На пример, усаглашавање са HIPAA (Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996, USA) стандардима може побољшати безбедност широм главних скупова који су предмет прописа, али друге вредности и процесе ће оставити незаштићеним. Приступ безбедности вођен усаглашавањем прописа може још изазавати скупе и неефикасне инвестиције у механизмима заштите и контроле да би заштитио имовину и процесе који су предмети прописа, када у ствари за организацију то не мора бити најбољи начин употребе ограничених ресурса.

Организацијско-центрични приступи безбедносном менаџменту разматра утицај ризика и његових ефеката на организацију ради одређивања која је безбедносна активност и пракса најбоља за њих. Заправо, ово дозвољава организацији фокусирање на њене истинске безбедносне потребе. Безбедносни менаџмент који је ограничен на потребу да усаглашава прописе може скренути организацију са њене стратегије, одвраћањем њене пажње далеко од онога што је најбоље за јединствени организацијски контекст.

БЕЗБЕДНОСТ

БЕЗБЕДНОСТ КАО ГЛАВНА КОМПЕТЕНЦИЈА

Организације желе да фокусирају своју енергију на њене главне компетенције - оне функције и активности које дефинишу постојање организације и њену вредност за улагаче. Напредак у коришћењу спољашњих извора ресурса за хоризонталне пословне функције од стране организација подржава овај став¹⁰. За многе функције као што је исплата зарада или администрирање добити, ово може бити савршено прихватљиво - ако организација не може да реализује стратешку и конкурентну предност од надмоћи којом се одликује процес исплате зарада, неће имати смисла развијати главне компетенције у тој области. Међутим, ово је чланак о томе зашто организација треба да развија главне компетенције у безбедносном менаџменту заснованом на стратешким водилјама организације.

Безбедност је неразмрсиво у вези са успехом организације у испуњавању своје мисије и побољшању своје еластичности, тако да је у најбољем интересу организације да буде компетентна у осигуравању сопствене безбедности.

На несрећу, високи трошкови и ограничена доступност безбедносних ресурса (посебно техничких ресурса) начинила их је забрањеним трошковима за неке организације и онемогућила да развију ову компетенцију. Питање трошкова и задржавање кључног безбедносног особља још није створило вољу менаџера извршног нивоа да пригрле безбедност као легитимну дугорочну инвестицију у стратешком плану организације.

ЗАКЉУЧЦИ

Није чудо да је безбедност тако тешка за управљање у модерној организацији. Пракса безбедносног менаџмента наставља да се развија унутар организације и због тога мора још увек да се бори за заслужену пажњу и ресурсе. Ово је делимично последица немогућности организације да увиди вредност безбедности ван техничких ограничења и усаглашавања прописа. Уз то, афинитет индустрије према технички заснованим решењима отуђује "пословне људе" у организацији. Међутим, има наде да се и организације и безбедносна индустрија развијају у овом погледу.

Многе организације усвојиле су приступ безбедности заснован на ризику. Кретање ка парадигми заснованој на ризику је катализатор за померање безбедности од техничке специјализације до компетенције организације. Применити перспективу ризика је логичка прогресија - управљање ризицима је основна пословна функција и када је она урађена имплицитно или експлицитно, мора бити изведена на нивоу организације да би била сврсисходна.

¹⁰ Хоризонталне пословне функције су оне које обично налазимо унутар много различитих типова организација и јесу фундаменталне за управљање бизнисом, као што је процес исплате зарада и израда завршног рачуна.

Али чак и ова парадигма безбедности има значајне изазове које треба да превазиђе, многе дефиниције "ризика" или донекле нехајан начин у коме је ризик повезан са новим "гласинама" у области безбедности. На пример, безбедносна индустрија нуди много опција и услуга за извођење процене ризика, али језгро тих понуда је обично традиционална процена слабости са врло малом везом са управљањем ризицима. Организације морају, такође, појмити да сама перспектива ризика није лек за решавање свих задатака са којима се суочавају у подизању нивоа других пословних проблема који их прожимају.

У послу адресирања изазова забележених у овом тексту, прва потешкоћа са којом организација мора да се суочи је да детерминише шта она покушава да испуни својим безбедносним активностима. У суштини, организације морају да се запитају какве користи добијају радећи на безбедности. Перспектива организације је есенцијална за детерминисање тих добитака и за постављање одговарајућих циљева безбедности.

Једна од најважнијих карактеристика ћелије и већих организама је способност да се адаптирају на нову или измењену средину. Организације, као и ћелије, такође морају континуирано да се адаптирају на своје ризике из окружења и непредвиђене ризике - ризике који су можда непознати док организација није изложена њима. Са циљем да се то уради добро, организације морају да виде безбедност у контексту веће слике - или организацијске или корпоративне одрживости. Еластичан приступ (одрживост) трансформише основне премисе безбедности - од оне која зауставља незгоду тако да нема оштећења - до оне која позиционира безбедност као фактор доприноса јачању способности организације да се адаптира на нове ризике из окружења и испуни своју мисију. Тежња да се организација начини више осетљивом, агилном и припремљеном пружа јаснију сврху, правац и контекст безбедносном менаџменту. Посматрање изван области безбедности (одрживости) може у перспективи пружити промену која је потребна организацији да би избалансирала безбедност и управљање ризицима са стратешким водиљама организације.

БЕЗБЕДНОСТ

ЛИТЕРАТУРА:

1. Hong, Namsoo; Al-Khatib, Wallid; Magagna, Bill; McLoughlin, Andrea; & Coehttp, Brenda. *Systems Theory*. <http://www.ed.psu.edu/insys/ESD/systems/theory/SYSTHEO2.htm>
2. Berinato, Scott. "After the Storm, Reform." *CIO Magazine*, Dec. 15, 2003. <http://www.cio.com/archive/121503/securityfuture.html>
3. Starr, Randy; Newfrock, Jim; & Delurey, Michael. "Enterprise Resilience: Managing Risk in the Networked Economy." *Strategy & Business*, Spring 2003. <http://www.strategy-business.com>
4. Mimoso, Michael S. "Measuring Security ROI a Tall Order." *Search Security.com*, April 15, 2002. <http://www.searchsecurity.com>
5. WordNet. Cognitive Science Laboratory, Princeton University. <http://www.cogsci.princeton.edu>

ПРИКАЗИ

Доц. др Желимир КЕШЕТОВИЋ,
Виша школа унутрашњих послова

XVII семинар права у Будви - КАЗНЕНО ЗАКОНОДАВСТВО: ПРОГРЕСИВНА ИЛИ РЕГРЕСИВНА РЕШЕЊА

Институт за криминолошка и социолошка истраживања из Београда традиционално сваке године почетком јуна месеца одржава семинаре права у Будви. Ове године Институт је заједно са Вишом школом унутрашњих послова, у складу са раније потписаним Протоколом о сарадњи, организовао XVII семинар права са темом "Казнено законодавство: прогресивна или регресивна решења" који је одржан од 7. до 10. јуна. Избор наведене теме условиле су актуелне измене у области казног законодавства у Републици Србији.

На овом тродневном скупу поднета су 44 реферата груписана у четири тематске области:

- Материјално законодавство;
- Процесно законодавство;
- Малолетничко законодавство и
- Извршно законодавство

Поред тога у оквиру саветовања одржана су и два округла стола (Критички осврт на предлог новог кривичног законика Републике Србије; и Законодавство приватног сектора безбедности: прогресивна или регресивна решења) и једна презентација (Модел заводске мере упућивања у васпитно-поправни дом).

На овом скупу саопштења су поднели истакнути научни радници и експерти из праксе: универзитетски професори са правних факултета у Србији и Републици Српској, Факултета политичких наука, Факултета цивилне одбране, Дефектолошког факултета, Полицијске академије, научних института (Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Институт за упоредно

БЕЗБЕДНОСТ

право), Више школе унутрашњих послова, те стручњаци из МУП, Врховног суда Србије, и других судова, из тужилаштва и затвора као и адвокати.

Уводни реферати професора Зорана Стојановића, Ђорђа Игњатовића и Станка Бејатовића трасирали су основне правце промишљања ове актуелне теме. Тако је професор Стојановић указао да се свака реформа кривичног законодавства суочава са претходним питањем: да ли само укинути превазиђене норме и увести нове или узети у обзир све захтеве и изазове који се данас постављају пред савремено кривично право. Наиме, значајне промене у друштву (нови облици криминала и нужност декриминализације одређених понашања) намећу и потребу измене кривичног законодавства. Констатујући да у савременој теорији кривичног права доминира утилитаризам, иако ретрибутивизам, пре свега у виду начела праведности и сразмерности, доживљава ренесансу у смислу да представља брану чистом утилитаризму. Циљ и сврха кривичног права јесте сузбијање криминалитета и оно се вреднује у зависности од тога колико допринеси том циљу. Реч је о тзв. негативном утилитаризму коме је циљ што мање несреће за људе, а не што више среће за што више људи. Кривично право може само да предупреди несрећу, односно да допринесе избегавању или умањењу патњи потенцијалних жртава, уз свођење патње извршилаца кривичних дела такође на минимум. Он је оценио да предлог КЗ Србија као и КЗ Црне Горе представљају значајан корак у реформи кривичног законодавства, будући да је реч о модерним законцима који доносе велики број нових решења иако полазе од умерених и проверених концепција. Уз све новине које КЗ Србије доноси, упркос чињеници да се нека решења могу оспоравати и да је време за његову израду било релативно кратко, ради се о озбиљној кодификацији заснованој на модерним и провереним концепцијама. Уз све новине које доноси, он задржава постојећа решења која су се показала као добра., уз критичко преузимање и прилагођавање неких решења из страног законодавства. Одређена решења су била условљена и ратификованим међународним уговорима. У основе овог КЗ уграђене су оне правне и филозофске концепције од којих данас полази већина савремених европских кривичних законика и избегнуте су тенденције стварања специјалног кривичног права под утицајем тероризма и организованог криминала.

Ђорђе Игњатовић сматра да анализа актуелних промена кривичног законодавства јасно указује на недостатак визије о жељеном правцу кретања, услед чега се оне могу сматрати низом покушаја мотивисаних неколиким циљевима: да се изгради ефикасан систем кривичне правде, да се рашчисти са наслеђем, изађе у сусрет препорукама међународних представника, укаже јавности како се све чини да се на нормативном плану стање побољша. Текуће законодавне промене карактерише одсуство стратегије и тактике и предузимање често противречних захвата којима се понекад после неколико корака унапред врати и неки уназад. Стање криминалитета и криза основних механизма превенције утичу на то да се шири зона кажњивости, а забрањене казне спадају у најоштрије у Европи. Међутим, по професору Игњатовићу, основни проблем нашег система кривичне правде није претежно у нормативној области већ превасходно у пракси деловања правосудних органа,

начину примене норми и раширеном погрешном погледу на заштиту људских права, те је стога потребно, поред осмишљавања свеобухватне превентивне стратегије и паралелни рад на нормативном плану, и критичко преиспитивање механизма деловања социјалне контроле и озбиљна и осмишљена едукација запослених у правосуђу.

Анализирајући процес реформе нашег кривичнопроцесног законодавства започет доношењем Законика о кривичном поступку из 2001. године, Станко Бејатовић налази у њему низ решења прогресивног карактера, мада он још увек није на нивоу жељене нормативне основе која би га чинила ефикасним механизмом у борби против криминалитета уопште, а посебно његових најтежих облика. Сем тога, велики број нормативних измена и допуна након ступања на снагу основног закона довео је до непрецизности одређеног броја законских норми и предвиђања изузетно широких и неодређених услова за примену појединих кривичноправних мера и института допушта произвољност и самовољу у њиховој практичној примени. Стога би окончање реформи у овој области требало да резултира доношењем новог Законика о кривичном поступку који би имао два основна циља. Прво да се створи нормативна основа за што ефикаснији кривични поступак, што може да се оствари озакоњењем нових решења која су се дуги низ година показала ефикасним у савременом компаративном кривичнопроцесном законодавству, као и отклањањем слабости из нашег постојећег законодавства на које је указала судска пракса. Друго, да се истовремено води рачуна и о заштити људских права и слобода предвиђених националним законодавством и гарантованих међународним актима. Реч је дакле о успостављању неопходне нормативне равнотеже између потреба за ефикасним кривичним поступком с једне стране и заштити људских права и слобода, с друге стране. Битне претпоставке за достизање овог циља су политичка воља која до сада није била посебно изажена и стручност и квалификованост људи који раде на реформи.

Као што се из ове кратке презентације уводних реферата види, присутни су били донекле дисонантни тонови, од релативно афирмативних оцена нормативних измена у области казненог законодавства, до веома критичких опсервација понуђених решења. Највећи број поднетих реферата односи се на анализу основних принципа кривичног законодавства, појединих конкретних нормативних решења (одређених врста кривичних дела) у области кривичног права, место и улогу појединих субјеката у области система кривичног правосуђа (полиција, тужилаштво, суд, извршна власт) и друге проблеме из области кривичнопроцесног права, као и проблематику везану за пенални систем односно систем извршења кривичних санкција.

Сви радови штампани су у посебном Зборнику уз подршку Министарства за науку и заштиту животне средине.