

БЕЗБЕДНОСТ

ТЕОРИЈСКО СТРУЧНИ ЧАСОПИС

МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

UDK 343+351.74./75(05)
YU ISSN 0409-2953

БЕОГРАД
Година LX

1
2018

БЕЗБЕДНОСТ
Часопис Министарства унутрашњих послова
Републике Србије

УРЕДНИШТВО

Проф. др **Бобан Милојковић**, редовни професор Криминалистичко-полицијске академије,
Проф. др **Миливој Донсај**, редовни професор Факултета спорта и физичког васпитања Универзитета у Београду,
Проф. др **Драгана Коларић**, редовни професор Криминалистичко-полицијске академије,
Проф. др **Тијана Шурлан**, ванредни професор Криминалистичко-полицијске академије,
Проф. др **Бојан Милисављевић**, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду,
Доц. др **Миле Шикман**, начелник Управе за полицијско образовање Министарства унутрашњих послова Републике Српске,
Доц. др **Младен Милошевић**, доцент Факултета безбедности Универзитета у Београду,
Дијана Хркаловић, државни секретар Министарства унутрашњих послова Републике Србије,
Доц. др **Александар Ђорђевић**, помоћник команданта жандармерије Министарства унутрашњих послова Републике Србије,
Доц. др **Божидар Оташевић**, начелник Одељења за развој људи и организације Министарства унутрашњих послова Републике Србије,
Доц. др **Синиша Достих**, шеф Одсека за истраживачки рад и издавачку делатност Одељења за стручно образовање и обуку Министарства унутрашњих послова Републике Србије,
Др **Жељко Нинчић**, начелник Одељења за посебне акције, интервентне јединице полиције, одбрамбене припреме и састав помоћне полиције Управе полиције Министарства унутрашњих послова Републике Србије,
Др **Владимир Урошевић**, послови сузбијања електронског криминала у Служби за борбу против организованог криминала, Управа криминалистичке полиције, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,
Др **Наташа Радосављевић-Стевановић**, Национални криминалистичко-технички центар, Министарства унутрашњих послова Републике Србије,
Доц. др **Владимир Шебек**, шеф Одсека за борбу против корупције Управе криминалистичке полиције Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК

Доц. др Божидар Оташевић

УРЕДНИК

Јасмина Владисављевић

ЛЕКТУРА И КОРЕКТУРА

Милена Јовановић

ЛЕКТОР ЗА ЕНГЛЕСКИ ЈЕЗИК

Весна Анђелић-Николенцић

АДРЕСА УРЕДНИШТВА

Булевар Зорана Ђинђића 104
телефон: 011/3148-734, 3148-739
телефакс: 011/3148-749
e-mail: upobr@mup.gov.rs

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРИ ПУТА ГОДИШЊЕ

ТИРАЖ: 800 примерака

ШТАМПА: Комазец

Краља Петра I, 66, Инђија

PDF верзија часописа доступна је на адреси:

<http://www.mup.gov.rs/> публикације,

и архива бројева од 2000. до 2015. године доступна је на адреси:

<http://prezentacije.mup.gov.rs/upravazaobrazovanje/bezbednost.html>

САДРЖАЈ

ОРИГИНАЛНИ НАУЧНИ РАДОВИ

Проф. др Саша МИЈАЛКОВИЋ	5	БЕЗБЕДНОСНО ПРОВЕРАВАЊЕ ЛИЦА – НОВИ СТАНДАРДИ НАЦИОНАЛНОГ СИСТЕМА БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
Проф. др Дане СУБОШИЋ Проф. др Обрад СТЕВАНОВИЋ	25	МОГУЋНОСТИ И ОГРАНИЧЕЊА ПРОЦЕНЕ ОПШТЕГ РИЗИКА ОД НАСИЉА У ПОРОДИЦИ ПРИМЕНОМ МАТРИЦА ВЕРОВАТНОЋА И ПОСЛЕДИЦА

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАДОВИ

Др Младен ЈЕЛИЧИЋ	48	ПРЕКРШАЈНА ПРАВНА ФУНКЦИЈА ПОЛИЦИЈЕ
Ivan JOKSIC, PhD	68	УТВРЂИВАЊЕ ПРАВНЕ ОДГОВОРНОСТИ КОД НЕЖЕЉЕНОГ ИСХОДА У ЛЕЧЕЊУ (ЛЕКАРСКА ГРЕШКА)
Др Светлана РИСТОВИЋ	80	РЕФОРМА ПОЛИЦИЈЕ ЗАСНОВАНА НА СТРАТЕШКИМ ОСНОВАМА ОСВРТ НА ПРЕДЛОГ СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА 2018-2023.
Марина ФИЛИПОВИЋ	99	ЕКОЛОШКО ОБРАЗОВАЊЕ У ФУНКЦИЈИ ПРОЕКОЛОШКОГ ПОНАШАЊА
Марко КРСТИЋ	112	ТЕРОРИЗАМ „LONE WOLF“
Стеван КАРАЋ	127	СПОР РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ И РЕПУБЛИКЕ ХРВАТСКЕ ОКО ДЕЛА АПРОКСИМАТИВНЕ ДРЖАВНЕ ГРАНИЦЕ НА РЕЦИ ДУНАВ
Марија ВИЋИЋ	145	УГОВОРИ ЗАКЉУЧЕНИ У ОКВИРУ ПАРИСКОГ КЛУБА ПОВЕРИЛАЦА

CONTENS

ORIGINAL SCIENTIFIC PAPERS

- Prof. Saša MIJALKOVIĆ, PhD **5** SECURITY VETTING – NEW STANDARDS OF THE NATIONAL SECURITY SYSTEM OF THE REPUBLIC OF SERBIA
- Prof. Dane SUBOŠIĆ, PhD
Prof. Obrad STEVANOVIĆ, PhD **25** THE POSSIBILITIES AND LIMITATIONS OF GENERAL RISK ASSESSMENT OF DOMESTIC VIOLENCE BY APPLICATION OF THE MATRICES OF PROBABILITY AND CONSEQUENCES

REVIEW PAPERS

- Mladen JELIČIĆ, PhD **48** MISDEMEANOR FUNCTION OF THE POLICE
- Ivan JOKSIC, PhD **68** DETERMINING THE LEGAL LIABILITY IN THE CASES OF ADVERSE OUTCOMES OF MEDICAL TREATMENT (MEDICAL ERROR)
- Svetlana RISTOVIĆ, PhD **80** POLICE REFORM BASED ON STRATEGIC BASIS REVIEW OF PROPOSAL OF THE DEVELOPMENT STRATEGY OF THE MINISTRY OF INTERIOR 2018-2023
- Marina FILIPOVIĆ **99** ENVIRONMENTAL EDUCATION IN THE FUNCTION OF PROENVIRONMENTAL BEHAVIOR AS A PREREQUISITE FOR ENVIRONMENTAL SECURITY
- Marko KRSTIĆ **112** TERRORISM'LONEWOLF'
- Stevan KARAC' **127** THE DISPUTE BETWEEN THE REPUBLIC OF SERBIA AND THE REPUBLIC OF CROATIA OVER THE PART OF THE APPROXIMATE STATE BORDER ON THE DANUBE RIVER
- Marija VIĆIĆ **145** THE CONTRACTS CONCLUDED WITH THE PARIS CLUB (CLUB DE PARIS)

Проф. др Саша МИЈАЛКОВИЋ*

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Дои: 10.5937/bezbednost1801005M

УДК: 351.746.1(497.11)

327.84(497.11)

Оригинални научни рад

Примљен: 16. 05. 2018. године

Ревизија: 21. 05. 2018. године

Ревизија: 05. 06. 2018. године

Датум прихватања: 22. 06. 2018. године

Безбедносно проверавање лица – нови стандарди националног система безбедности Републике Србије

Апстракт: Безбедносним проверавањем лица утврђује се (не)постојање безбедносних сметњи за давање или за ускраћивање безбедносне дозволе за остваривање конкретног права. Најчешће се проверава безбедносна подобност за пријем у радни однос у одређени државни орган или у школе из којих се регрутују припадници сектора безбедности, за напредовање у служби, за постављење на одговорне дужности у одређеним државним органима, за приступање тајним подацима, објектима и лицима која уживају безбедносну заштиту и за набављање оружја. Међутим, у тоталитарним режимима ова мера безбедности може да буде злоупотребљена за остваривање циљева режима на власти. Тада се тајне службе злоупотребљавају да неосновано задиру у живот и слободу грађана, над којима најчешће спроводе терор и тортуру. Република Србија је, као „млада демократија“, изградила нормативне оквире за професионално и етички исправно безбедносно проверавање лица. Најновији стандарди безбедносног проверавања лица садржани су у законским и подзаконским прописима којима се уређују области унутрашњих послова, одбране и обавештајно-безбедносних служби.

Кључне речи: безбедносно проверавање, национално право, национални систем безбедности Републике Србије, полиција, безбедносно-обавештајне агенције.

* sasa.mijalkovic@kpa.edu.rs

Увод

Безбедносно проверавање обухвата службене мере и послове којима овлашћени орган безбедности, у законској процедури, уз уважавање професионалне етике, утврђује безбедносну подобност лица и даје му или му ускрађује *безбедносну дозволу* за остваривање неког његовог права. Уместо термина *проверавање* (глаголска именица), у свакодневном говору се неретко неоправдано користи термин *провера* (граматичка именица). Иначе, *безбедносна проверка* је службени документ органа безбедности са налазима безбедносног проверавања лица. Уколико је мишљење о безбедносној подобности лица позитивно (потврђена испуњеност услова за остваривање права грађана), саставни део овог документа је и *безбедносна дозвола* која се упућује државном органу који одлучује о праву провераваног лица (*сертификат* о подобности грађана за остваривање његовог права). У жаргону сектора безбедности, сви аспекти ове мере збирно се називају безбедносном провером (*персонална безбедносна проверка* или *безбедносна проверка физичког лица*) (Мијалковић, 2015:196).

Лица се најчешће безбедносно проверавају ради сагледавања испуњености подобности, тј. безбедносних услова кандидата за пријем у радни однос у одређени државни орган или у школе из којих се регрутују припадници сектора безбедности, за напредовање у служби или за постављење на одговорне дужности у одређеним државним органима, за запошљавање на посебно важним радним местима у јавним службама и у погонима и објектима критичне инфраструктуре (аеродроми, електране, увоз/извоз оружја и сл.), за набављање оружја и за приступ тајним подацима. Безбедносно проверавање се спроводи и ради заштите одређених јавних интереса, уколико се посумња да су припадник службе безбедности или лице на одговорним дужностима у државним органима у међувремену стекли безбедносне сметње за вршење службене дужности. Уколико кандидат испуњава све безбедносне услове, сматра се да је добио безбедносну дозволу, односно да је проверка „позитивна“; уколико кандидат не испуњава безбедносне услове, он неће добити безбедносну дозволу, односно безбедносна проверка је „негативна“. У случају запошљавања, безбедносна подобност је профил личности који одговара профили професионалног припадника одређеног државног органа. Најчешће, подобност подразумева да је за кандидата поуздано утврђено да он у прошлости није вршио никакве незаконите или неморалне радње, нити се анализом његовог понашања, особина, навика и склоности може поуздано претпоставити да би у будућности могао да врши неке незаконите или неморалне радње које би директно или индиректно могле да утичу на квалитет, законитост и

етичност његовог радног ангажовања, а тиме и на квалитет његовог сервисирања грађана и државе (Мијалковић, 2015:196).

Безбедносно проверавање иницира државни орган пред којим заинтересовано лице жели да оствари своје право. Тај државни орган сачињава захтев (замолницу) за проверавање лица и доставља је служби која је овлашћена да врши безбедносно проверавање (најчешће полиција и службе безбедности). Лице се проверава претраживањем база података (картотека/електронских база) и теренским прикупљањем обавештења о личности (разговара се са грађанином кога служба проверава, али и са другима који имају сазнања о лицу које се провера, о члановима његове породице и о лицима са којима контактира). Предмет проверавања су образовање, имовина, запослење, понашање, навике, склоности, криминална прошлост, запослење, кретање, друштво лица итд. Објективни налази и сазнања се уносе у извештај о безбедносној провери. Други део извештаја је оцена и мишљење службеног лица о томе да ли је лице подобно да оствари конкретно право. Извештај се доставља државном органу који је упутио замолницу за проверавање, на основу чега се одлучује о правима лица. Најзад, у демократским државама безбедносном проверавању лица претходи његова писана сагласност и попуњавање стандардизованих упитника са личним подацима.¹ То се односи и на лица која су њему блиска, уколико се том приликом и она проверавају.

Нови стандарди безбедносног проверавања лица

Безбедносно проверавање лица је деликатна мера: с једне стране, њоме се задире у живот човека, чиме може да се стекне увид у његову интиму и приватност. Тако стечена сазнања о карактеру, биографији и особинама личности јесу разлог да грађанин у демократском друштву оствари или не оствари неко право; с друге стране, у недемократским друштвима та сазнања могу бити и „компромитијући материјал“ за разне злоупотребе. Томе посебно погодује недемократски амбијент којег одликују: потпуна или делимична²

¹ На пример, види: *Основни безбедносни упитник за физичка лица* и *Посебни безбедносни упитник за физичка лица*, Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, <http://www.nsa.gov.rs/doc/obracsci/Obrazac%20bezbednosnog%20upitnika%20za%20fizicka%20lica.pdf>, доступан 24. марта 2018; *Правилник о обрасцима сагласности за безбедносну проверу*, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, бр. 335-13-00041/2015-10 од 17. марта 2015.

² На пример, законом се налаже безбедносно проверавање лица за запошљавање на појединим радним местима и законом се поједине службе безбедности обавезују и овлашћују да врше безбедносно проверавање. Све остало: обим и

правна неуређеност безбедносног проверавања; вишесмисленост предмета проверавања (навике, склоности, пороци, слабости, прошлост, тајне, интимни живот лица и људи из његовог породичног, пословног и пријатељског окружења); дискриминација по идеолошко-политичком, верском, социјалном, етничком и другом основу и дискреционо одлучивање о праву лица; субјективна процена валидности (извора) информација о лицу; објективна одговорност провераваног лица за безбедносне сметње чланова породице; одсуство презумпције невиности у погледу наступања безбедносних сметњи у будућности; непостојање претходне писане сагласности провераваног лица за вршење безбедносне провере, као ни сагласности лица (родбине, пријатеља) који су обухваћени поступком проверавања; ускраћивање образложења негативног исхода проверавања и онемогућавање увида у садржај безбедносне провере; онемогућавање провераваном лицу да уложи правни лек против исхода безбедносне провере, те онемогућавање оповргавања навода који су садржани у провери; непостојање објективне и ефикасне контроле над спровођењем прописа у вези са безбедносним проверавањем; неодређеност временског и просторног важења тзв. „негативне“ провере, неразвијена безбедносна култура и професионална етика у службама безбедности итд. Зато органи, послови, мере и активности безбедносног проверавања лица морају имати упориште у уставу, законима и у релевантним подзаконским прописима, а они у међународном праву (Мијалковић, 2015:201, 207).

Правни основ, поступак и последице безбедносног проверавања у Републици Србији до скоро нису били нормативно уређени. Први законски пропис којим је ова материја уређена је *Закон о тајности података* (Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2009), а први подзаконски пропис био је *Правилник о вршењу безбедносних провера које спроводи Војнобезбедносна агенција* (Службени војни лист, бр. 18/2010, 23/2012). Касније је донет и *Правилник о поступку безбедносне провере и садржини упитника* (Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2015), као и *Правилник о изгледу Упитника о идентификационим подацима* (Службени гласник Републике Србије, бр. 12/2016) који је примењивало Министарство унутрашњих послова.

У међувремену су донети нови прописи: *Закон о полицији* (Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016 и 24/2018), који за безбедносно проверавање лица примењује Министарство унутрашњих послова, и *Правилник о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција* (Службени војни лист, бр. 25/2015), који

предмет безбедносног проверавања, процедура и методика вршења безбедносних провера, начин оцењивања безбедносне подобности лица, садржај писмена (безбедносне дозволе) регулишу подзаконски прописи или уопште нису правно уређене.

примењује Војнобезбедносна агенција. Нови стандарди безбедносног проверавања лица уважавају поверљивост и интегритет података о грађанима, али и остале слободе и права које се гарантују *Уставом Републике Србије* (Службени гласник Републике Србије, бр. 83/2006).

Спровођење одредбе 42 *Устава – права на заштиту података о личности* операционализовано је *Законом о заштити података о личности* (Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008, 104/2009 – др. закон, 68/2012 – одлука УС и 107/2012). Институтима из овог закона, правима грађана и механизмима заштите ових права пажња је посвећена у ранијим истраживањима. Исто је и са процедуралним питањима безбедносног проверавања по основу *Закона о тајности података* (Мијалковић, 2015:202-207). Стога ће у даљем тексту пажња бити посвећена најновијим стандардима безбедносног проверавања које спроводе наше безбедносне службе.

Безбедносно проверавање лица у пракси Министарства унутрашњих послова

Законом о полицији (глава VII – *Полицијска овлашћења*, чл. 64, ст. 2, т. 13), као посебно полицијско овлашћење предвиђа се *вршење безбедносних провера*.

У наредној операционализацији ове одредбе (члан 102 – Вршење безбедносних провера) наводи се да „*безбедносна провера* представља скуп мера и радњи којима се утврђује постојање или непостојање безбедносне сметње. *Безбедносна сметња* је чињеница која онемогућава пријем у радни однос и рад у Министарству, пријем на стручно образовање, оспособљавање и усавршавање за потребе Полиције, односно друго право када је прописано посебним законом.

Полицијски службеник је овлашћен да безбедносно проверава (чл. 102, ст. 4):

1. кандидата за пријем у радни однос у Министарство;
2. кандидата за основну полицијску обуку и обуку ватрогасно-спасилачких јединица;
3. кандидата за упис студената на високошколску установу за потребе полицијског образовања;
4. за запослење у Министарству;
5. за пријем у радни однос у другим државним органима, у складу са прописима који уређују ту област, и на захтев тог органа;
6. кандидата за обављање послова детективске делатности или службеника обезбеђења;
7. кандидата за држање и ношење оружја;

8. лица којима се одобрава приступ одређеним објектима, односно местима под посебном безбедносном заштитом;
- 8а. лица која станују, раде или бораве по другом основу у непосредном окружењу лица која се безбедносно штите;
9. у другим случајевима утврђеним посебним законом.³

Истом законском одредбом наводи се да вршење безбедносне провере захтева државни орган, односно друго лице. То је могуће само уколико их је закон овластио да обрађују податке чије проверавање захтевају. У процесу безбедносног проверавања полицијски службеник примењује сва овлашћења која му је поверио законодавац. Подаци и евиденције које су настале безбедносним проверавањем лица класификују се степеном тајности. О налазима и закључцима безбедносног проверавања полицијски службеник доставља извештај који оверава непосредни руководилац.

Осим тога, у делу *Закона о полицији* који је посвећен условима заснивања радног односа (глава VIII – *Људски ресурси*, чл. 137, ст. 1, т. 3), предвиђа се да „лице које заснива радни однос у Министарству унутрашњих послова, поред општих услова за заснивање радног односа у државном органу, мора да испуњава и посебне услове, међу којима је и: *да не постоје безбедносне сметње за обављање послова у Министарству*“.⁴

³ Полиција врши провере по већини основа као и Безбедносно-информативна агенција, али и по замолници органа безбедности Министарства одбране приликом пријема лица у војне школе и на рад у Министарство одбране по основу *Закона о одбрани* (Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон и 10/2015 (чл. 110)) и *Закона о Војсци Србије* (Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон, 10/2015 и 88/2015 – одлука УС (чл. 39, с. 1, т. 8 и чл. 40, ст. 3)) итд.

⁴ Наведени појам *безбедносне сметње* операционализован је чланом 138, ст. 2 *Закона о полицији*, па сметња постоји ако: се против лица води кривични поступак или ако је лице осуђивано због кривичног дела за које се гони по службеној дужности; је лице осуђивано на казну затвора у трајању од најмање шест месеци; је лицу радни однос у државном органу престао по основу правоснажне одлуке надлежног органа због тешке повреде службене дужности, односно теже повреде радне дужности; је лицу радни однос у правном лицу са јавним овлашћењима престао због повреде радне обавезе или непоштовања радне дисциплине; је лице правоснажно кажњено за прекршаје из области јавног реда са елементима насиља и за прекршаје у области прописа којима се уређује набављање, држање и ношење оружја и муниције; лице својим навикама, понашањем или склоностима указује да неће бити достојно за рад у Министарству; лице које се проверава у поступку безбедносне провере о себи даје неистините податке, ради прикривања чињеница које би представљале безбедносноу сметњу.

Ова одредба операционализована је са још неколико новела. У члану 140 – *Безбедносна провера и утврђивање постојања безбедносних сметњи*, наводи се да образложену оцену о (не)постојању безбедносне сметње даје руководилац јединице која је спровела проверавање. Ова оцена доставља се овлашћеном субјекту који је поднео захтев за вршење провере. Уколико то лично захтева, лице које је било предмет безбедносног проверавања може да изврши увид у садржај оцене безбедносне провере. Забрањено је да се у друге сврхе користе подаци који су прикупљени током проверавања лица.

Даље, одређују се три нивоа безбедносног проверавања (чл. 141 – *Нивои безбедносних провера*), у зависности од врсте кандидата и података који се прикупљају и проверавају.

Проверавању првог нивоа подлежу лица која се наводе у цитираном члану 102 *Закона о полицији*. Спроводи се обрадом података које су похрањене у МУП-овим евиденцијама, као и прикупљањем података на терену.

Следећем – другом нивоу проверавања (на период од пет година) подлежу руководиоци Министарства унутрашњих послова средњег нивоа. Обухвата први ниво безбедносног проверавања, уз потпуно проверавање података који су у базама других органа државне, покрајинске или локалне власти, односно код имаоца јавних овлашћења.

Најзад, највишем – трећем нивоу проверавања (на период од четири године) подлежу лица која су на положају, затим лица која су постављена, као и руководиоци на високом, односно на стратешком нивоу МУП-а. Подразумева безбедносно проверавање првог и другог нивоа, уз проверавање података којима располажу друге безбедносне службе.

Безбедносне провере је могуће извршити и пре истека наведених периода, под условом да се уоче безбедносне потребе или уколико се за то стекну законски услови. У погледу тога ко спроводи проверавање, решења су следећа: основне безбедносне провере спроводе полицијски службеници подручних полицијских управа; Сектор унутрашње контроле врши други и трећи ниво проверавања; припаднике овог Сектора проверава Служба за безбедност и заштиту података; припаднике ове Службе безбедносно проверава посебна комисија коју образује министар унутрашњих послова.

Најзад, *Законом* је нормиран и поступак безбедносног проверавања (члан 142-144: *Начин вршења безбедносних провера*). Први корак јесте да лице које се безбедносно проверава попуни и потпише *Упитник о идентификационим подацима*. Предмет проверавања су подаци из Упитника, а потписани Упитник сматра се сагласношћу лица за спровођење провере. Ако није попунило или није потписало

Упитник, лице је одустало од поступка остваривања свог права због којег се врши проверавање. Оваква сагласност није потребна за проверавање радника Министарства унутрашњих послова, ни за лица која имају приступ, раде или бораве у окружењу лица, објеката и места под посебном безбедносном заштитом.

Поступак проверавања лица које се прима у радни однос у МУП, на основну полицијску или ватрогасно-спасилачку обуку или у високо образовање за потребе Полиције, покреће се захтевом јединице Министарства која је надлежна за људске ресурсе. Безбедносно проверавање лица за потребе других органа и правних лица покреће се на захтев тих органа и правних лица. Проверавање лица врши јединица Дирекције полиције у оквиру чије месне надлежности проверавано лице има пребивалиште.

Ако се основано посумња у постојање безбедносних сметњи код запосленог, што може да доведе у питање његово даље радно ангажовање у Министарству, захтев за безбедносно проверавање запосленог може да поднесе његов непосредни руководилац. Ако је запослени упућен у другу јединицу, то може да учини и руководилац те јединице. Исто могу да учине и припадници Сектора за унутрашњу контролу, односно Службе за безбедност и заштиту података. Безбедносну проверу врши подручна полицијска управа на чијем подручју пребива лице над којим се спроводи провера. Полиграфско испитивање је интегрални метод безбедносног проверавања за радна места у МУП-у која се попуњавају по посебним критеријумима (што се предвиђа посебним актом).

Изглед и структуру Упитника о идентификационим подацима прописује министар (чл. 142 *Закона о полицији*). Тако, „у зависности од нивоа безбедносне провере, Упитник може да садржи следеће податке: име и презиме (претходна имена и презимена); јединствени матични број грађана; датум и место рођења; држављанство (претходна и двојна држављанства); пребивалиште и боравиште (претходна пребивалишта); брачни статус и породично стање лица; стручна спрема и занимање; подаци о радном месту и претходним запослењима (посебно о престанцима радног односа због повреде радне обавезе у правном лицу са јавним овлашћењима или непоштовања радне дисциплине); подаци у вези са извршењем војне обавезе; подаци о кривичном и прекршајном кажњавању и кривичним и прекршајним поступцима који су у току; подаци о дисциплинским поступцима и изреченим дисциплинским мерама; контакти са страним полицијским организацијама, страним службама безбедности и обавештајним службама, као и подаци о чланству или учешћу у активностима организација чије су активности или циљеви забрањени; подаци о претходним безбедносним проверама

и подаци о безбедносним проверама којима располажу друге службе безбедности; подаци о одговорности за повреду прописа који се односе на тајност података; подаци о праву својине на стварима уписаним у јавни регистар; медицински подаци у вези са болестима зависности, односно душевним болестима; подаци за контакт (број телефона и електронска адреса).“

Поред података из Упитника, проверавају се и остали подаци који могу да буду релевантни за утврђивање безбедносне сметње. Ако лице које се проверава живи са другима у заједничком домаћинству, и та лица ће бити безбедносно проверавана. За то је такође неопходна њихова писана сагласност; одбијањем сагласности ускратиће могућност да лице са којим живе у заједничком домаћинству оствари одређено право (чл. 143 *Закона о полицији*).

Најзад, безбедносно проверавање лица се врши на више начина (чл. 144 *Закона о полицији*):

1. непосредним разговором са лицем чији се подаци проверавају;
2. непосредним опажањем полицијског службеника који врши безбедносну проверу;
3. непосредним разговорима са другим лицима, на основу процене полицијског службеника који спроводи проверу;
4. увидом у јавне податке, базе података и службене евиденције надлежних органа и установа;
5. провером података на основу међународне полицијске сарадње;
6. по потреби, провером података преко других служби безбедности, у складу са законом.

Оцена из безбедносне провере лица „важи“ годину дана. Ако после тог рока проверавано лице не ступи на рад, за заснивање радног односа неопходно је спровести поновну безбедносну проверу.

Најзад, чланом 55 *Закона о полицији* предвиђа се да: „пре отпочињања пружања полицијске помоћи у извршењима и у поступцима вансудског намирења, полицијски службеник има право да изврши безбедносну проверу, као и проверу лица на које се извршење односи кроз базу података и евиденције које води Министарство“.

Важно је поменути и то да је почетком 2018. године усвојен пропис који је такође значајан са аспекта безбедносног проверавања лица. Реч је о *Закону о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова* (Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018). Наиме, једна од сврха прикупљања и обрађивања података о грађанима (о личности) коју спроводи МУП јесте „вршење безбедносних провера“ (чл. 3, ст. 1, т. 34).

Овај закон нуди више прогресивних решења у погледу заштите права лица која се безбедносно проверавају. Нека од њих су: од Министарства свако може да захтева обавештење о томе да ли је предмет обрађивања података и којим се радњама то чини (чл. 6, ст. 1)⁵; МУП има обавезу да исправи и ажурира податке који (утврђено) нису тачни и да о томе обавести лице, осим уколико је реч о подацима који имају ознаку тајности (чл. 7, ст. 1 и 4); прикупљени и евидентирани подаци о личности морају да се бришу по истеку законских рокова током којих морају да се чувају или по престанку постојања разлога уписивања лица у релевантне евиденције (чл. 7, ст. 2).

Такође, *Законом* се предвиђа да ће МУП податке о личности прикупљати директно од лица на која се предметни подаци односе (чл. 8, ст. 1); од других органа државне, покрајинске или локалне власти, односно од имаоца јавних овлашћења (чл. 8, ст. 2), и од физичких и правних лица која поседују податке или која су по неком основу овлашћена да воде евиденције или збирке података (чл. 8, ст. 3).

Уз то, у складу са законом, Министарство доставља и размењује податке са другим органима државне, покрајинске или локалне власти, односно са имаоцима јавних овлашћења и правним лицима (чл. 9, ст. 2 и чл. 11, ст. 4). То може да чини и у складу са потврђеним међународним споразумом или на основу чланства у међународној организацији (чл. 12, ст. 1).

Најзад, Министарство унутрашњих послова је дужно да установи *Евиденцију безбедносних провера*. У њој се похрањују подаци које је проверавало и до којих је дошло Министарство (види садржај *Упитника о идентификационим подацима*), али и подаци о полицијском службенику који подноси захтев за вршење безбедносне провере, који врши безбедносну проверу, који доноси (коначну) оцену о (не)постојању безбедносне сметње, као и подаци о приговорима, жалбама и другим поднесцима у вези с вршењем безбедносне провере (члан 30 *Закона*).

⁵ Остваривање овог права лица се може ограничити из разлога одбране земље; националне или јавне безбедности; превенције, откривања, истраге и гоњења учинилаца кривичних дела, ако би се тиме учинио доступним тајни податак, због чега би могле да наступе озбиљне последице по конкретан интерес који је заштићен законом, те ради заштите слобода и права других лица, о чему МУП обавештава подносиоца захтева (чл. 6, ст. 3 *Закона*).

Безбедносно проверавање лица у пракси Безбедносно-информативне агенције

До скоро, у *Закону о Безбедносно-информативној агенцији* (Службени гласник Републике Србије, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2015 – одлука УС и 66/2014), безбедносно проверавање лица није навођено као конкретна службена мера и радња. Међутим, у другим посебним законима наводи се да безбедносно проверавање лица врши Безбедносно-информативна агенција. На пример, у *Закону о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције* (чл. 26 – *Безбедносно проверавање*) (Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2016) стоји: „Безбедносно проверавање лица која врше функцију, односно обављају послове и задатке у државним органима и посебним организационим јединицама... спроводе министарство надлежно за унутрашње послове, у сврху утврђивања постојања сметњи са становишта заштите јавног поретка и Безбедносно-информативна агенција, у сврху утврђивања постојања сметњи са становишта безбедности Републике Србије. Безбедносно проверавање, на писани захтев руководиоца државних органа или посебних организационих јединица... може се обавити без знања лица која се проверавају, и то пре ступања на рад, односно функцију, током вршења функције, односно обављања послова, као и годину дана по престанку вршења функције, односно обављања послова. У поступку безбедносног проверавања прикупљају се и проверавају подаци у погледу лица према коме се спроводи проверавање, неопходни да се оствари сврха безбедносног проверавања. Безбедносно проверавање се врши обављањем разговора са грађанима, прикупљањем података од правних лица, других органа власти или увидом у регистре, евиденције, збирке и базе података које се воде на основу закона, као и предузимањем других мера у складу са законом и прописима донетим на основу закона. О спроведеном безбедносном проверавању сачињава се извештај који се доставља државном органу или посебним организационим јединицама које су упутиле захтев за безбедносно проверавање. У извештају се не могу налазити подаци на основу којих би се откриле методе и поступци коришћени у прикупљању података, идентификовали извори података или припадници министарства надлежног за унутрашње послове, односно Безбедносно-информативне агенције који су учествовали у безбедносном проверавању.“

Недавно донетим *Законом о изменама и допунама Закона о Безбедносно-информативној агенцији* (Службени гласник Републике Србије, бр. 36/2018) помиње се безбедносна провера. Међутим, то је искључиво у контексту „услова за заснивање радног односа у Агенцији,

када се примењују прописи којима се уређују услови за заснивање радног односа у министарству надлежном за унутрашње послове“ (члан 20б).

Конкретније, „постојање безбедносне сметње, као стварног и неприхватљивог безбедносног ризика у случају пријема лица у радни однос, укључујући и лице које се враћа на рад по основу правоснажне одлуке надлежног органа, утврђује Агенција у поступку безбедносног проверавања. Ова мера може да се спроведе само уз претходну писану сагласност лица, које је попунило и потписало упитник о идентификационим подацима, на обрасцу који утврђује директор Агенције. Одбијање да попуни или да потпише упитник сматра се одустајањем од заснивања радног односа, односно одустајањем од наставка рада у Агенцији. Безбедносно проверавање се врши прикупљањем и проверавањем података који су наведени у упитнику, као и других података о лицу које се безбедносно проверава, затим обављањем разговора са лицем које се проверава, са лицима која су са њим у вези и са другим лицима, као и прикупљањем података од других органа или из регистара, евиденција, збирки и база података које се воде на основу закона. Прикупљени подаци се евидентирају, чувају и штите у складу са законом којим се уређује тајност података и законом којим се уређује заштита података о личности. Користе се само у сврху за коју су прикупљени“ (чл. 20в *Закона*).

Дакле, анализом више законских прописа може се закључити да *Безбедносно-информативна агенција* безбедносно проверава:

- кандидате за пријем у радни однос у БИА (чл. 20 и 20в *Закона о Безбедносно-информативној агенцији*);
- лица за која се тражи дозвола за приступ тајним подацима (чл. 54 *Закона о тајности података*);
- функционере и лица која обављају послове и задатке у државним органима и посебним организационим јединицама за сузбијање организованог криминала, тероризма, корупције и других посебно тешких кривичних дела (чл. 26 *Закона о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције*);
- лица на пословима планирања одбране и руковоаце плановима одбране у државним, покрајинским и у органима локалне самоуправе, у привредним друштвима, правним лицима и предузетницима од значаја за одбрану (чл. 81, ст. 7 *Закона о одбрани*);
- лица којима се одобрава улазак и кретање у зонама аеродрома које су контролисане и обезбеђиване, као и лица којима се одобрава улазак и кретање у системима, инфраструктури и у

критичним објектима који су изван аеродрома, а у функцији су цивилног ваздухопловства (чл. 231, ст. 3 *Закона о ваздушном саобраћају*, Службени гласник Републике Србије, бр. 73/2010, 57/2011, 93/2012, 45/2015 и 66/2015 – др. закон);

- лице које од надлежних државних органа захтева дозволу да буде извозник, увозник, брокер и пружалац техничке помоћи за извоз, увоз, пружање брокерских услуга/техничке помоћи при увозу и извозу робе двоструке намене (чл. 14 *Закона о извозу и увозу робе двоструке намене*, Службени гласник Републике Србије, бр. 95/2013), односно при увозу и извозу наоружања и војне опреме (чл. 8 *Закона о извозу и увозу наоружања и војне опреме*, Службени гласник Републике Србије, бр. 107/2014), као и лица која се примају у радни однос или су у радном односу код произвођача наоружања и војне опреме (чл. 31-32 *Закона о производњи и промету наоружања и војне опреме*, Службени гласник Републике Србије, бр. 36/2018);
- лица која заснивају радни однос, која се постављају или која се распоређују на радна места и послове којима се пружа контраобавештајна заштита (чл. 7, ст. 1, ал. 4 *Уредбе о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката*, Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2010);
- кандидате за управника завода, начелника Посебног одељења и запосленог који су упућени на рад у Посебно одељење за издржавање казне затвора за кривична дела организованог криминала и ратних злочина, као и кандидате за Председника суда, овлашћеног судију, председника Апелационог суда и овлашћеног апелационог судију у поступку за кривична дела организованог криминала и ратних злочина (чл. 12 *Закона о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала*, Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2009 и 101/2010);
- странца за кога се сумња да постоје основи за одбијање уласка у Републику Србију из разлога заштите грађана, јавног поретка или безбедности Републике Србије (чл. 11 *Закона о странцима*, Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008).

Дакле, Безбедносно-информативна агенција поступке безбедносног проверавања лица спроводи по основу тзв. посебних закона, у којима се не наводе детаљне процедуре за спровођење ове мере.

Безбедносно проверавање лица у пракси Војнобезбедносне агенције

Законом о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији (Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013) препознато је безбедносно проверавање (*персонална безбедност*), као један од послова Војнобезбедносне агенције. Мисли се на послове безбедносног проверавања лица, као и на издавање безбедносних сертификата лицима која су на функцијама или на радним дужностима у ВБА и у ВОА, а која имају приступ тајним подацима (чл. 6, ст. 1, т. 3). Иста агенција безбедносно проверава кандидате приликом запослења у Министарству одбране, односно кандидате за пријем на службу у Војсци Србије. То чини и према другим лицима, када је то значајно за безбедносну и контраобавештајну заштиту Министарства одбране и Војске Србије, и за обављање безбедносних, контраобавештајних и осталих послова и задатака који су значајни за одбрану државе. Ови послови су регулисани законом и подзаконским прописима, а спроводе се у сарадњи са Безбедносно-информативном агенцијом и полицијом (чл. 6, ст. 3, т. 7). Када је то услов за успешно обављање службених послова, Војнообавештајна агенција може да захтева од безбедносних служби да провере конкретна правна и физичка лица (чл. 25, ст. 1, т.10).

Најзад, унутрашња контрола Војнобезбедносне агенције, односно Војнообавештајне агенције контролише поштовање законитости обављања послова и спровођења службених овлашћења својих запослених. На њен захтев, а по одлуци директора ових агенција, припадници обе агенције обавезни су да се подвргну безбедносној провери... да се полиграфски тестирају и да буду предмет других проверавања (чл. 57, ст. 1 и 4).

Конкретније, *Војнобезбедносна агенција* је овлашћена да врши основне, потпуне и посебне безбедносне провере. С тим у вези, Агенција проверава:

- кандидате за пријем на рад у Министарство одбране и у Војсци Србије;
- запослене у Министарству и припаднике Војске Србије који се упућују на школовање и усавршавање у војношколске установе и војне стипендисте у земљи;
- војнике – регруте који се распоређују у посебне јединице Војске;
- кандидате за резервне официре;
- кандидате за активну резерву;

- запослене у Министарству и припаднике Војске Србије који су кандидати за рад, школовање и усавршавање у иностранству;
- припаднике Војске Србије и запослене у Министарству који се упућују у мултинационалне операције или који се ангажују за потребе међународне сарадње у складу са преузетим обавезама Републике Србије;
- лица која обављају послове планирања одбране у Министарству одбране;
- лица која привремено улазе и раде у војним објектима;
- лица која се предвиђају за постављење на одређене дужности у Министарству одбране и Војсци Србије;
- кандидате за пријем у војношколске установе и војне стипендисте у земљи;
- друга лица у складу са законом (чл. 2, ст. 1 *Правилника о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција*, Службени војни лист, бр. 25/2015).

Осим наведених основа, Војнобезбедносна агенција проверава и лица за која се тражи дозвола за приступ тајним подацима (чл. 2, ст. 2 *Правилника о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција* и чл. 54 *Закона о тајности података*).

Сврха безбедносне провере је процена безбедносног ризика код лица за које се обавља безбедносна провера, на основу оцене навода у упитнику за безбедносну проверу. *Безбедносни ризик* постоји када постоји стварна могућност нарушавања безбедности тајних података, односно када на страни лица за које се обавља безбедносна провера постоје такве чињенице и околности које доводе у сумњу његову поверљивост и поузданост. Предмет проверавања су подаци из упитника, а безбедносна провера се обавља прикупљањем и разменом података, разговором са лицем за које се обавља провера и са лицима које је он навео у упитнику и разменом података са Безбедносно-информативном агенцијом и полицијом (члан 3-5 *Правилника о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција*).

Војнобезбедносна агенција врши основне, потпуне и посебне безбедносне провере:

- *основна безбедносна провера* је провера за лице која се обавља у евиденцијама ВБА, БИА, МУП, МО, ВС, Војне полиције, правосудних и других државних органа. Обавља се за: запослене у МО и у ВС који су упућени на школовање до нивоа Генералштабног усавршавања и докторских студија и у мултинационалне операције или који се ангажују за потребе међународне сарадње; запослене који мењају статус у служби; за професионалне припаднике ВС који су кандидати за руковоаце

покретним стварима или су кандидати за рад са електронским идентификационим документима; за професионалне војнике са којима се обнавља уговор; за регруте који се упућују у посебне јединице ВС; за лица која су у активној резерви и за друга лица која се постављају на сличне посебне дужности;

- *потпуна безбедносна провера* подразумева основну проверу за лице и за лица која су наведена у „Додатку А“ Упитника (имовно стање: приходи, покретна и непокретна имовина и чланови породице и друге особе које живе у истом домаћинству). Обавља се за: кандидате за пријем у својству професионалног војника и за слушаоце Курса резервних официра; кандидате за пријем у радни однос у МО и на службу у ВС; појединце који се ангажују по основу уговора о делу/привремено-повременим пословима који подразумевају приступ тајним подацима, војним објектима или приступ, кретање и боравак у објектима од значаја за одбрану; кандидате за пријем у војношколске установе, у специјалне јединице, у војноздравствене установе и војне стипендисте и за друга лица која се постављају на сличне посебне дужности;
- *посебна безбедносна провера* подразумева потпуну безбедносну проверу за лице и проверу података из „Додатка Б“ Упитника (детаљнији подаци о имовном стању чланова породице и других особа које живе у истом домаћинству и детаљни подаци о наведеним лицима). Обавља се за: кандидате за пријем у Гарду, Војну полицију, обавештајно-извиђачку јединицу Генералштаба, Војнобезбедносну агенцију и Војнообавештајну агенцију; лица за рад у резиденцијалним објектима и објектима посебне намене; администраторе информационих система и мрежа; лица која се ангажују на пословима безбедносне заштите лица и објеката; запослене који су кандидати за школовање у иностранству, на докторским студијама, Генералштабном усавршавању и Високим студијама безбедности и одбране; кандидате за војне представнике у иностранству и при међународним организацијама; лица на пословима планирања одбране и руковоаца плановима одбране и за друга лица која се постављају на сличне посебне дужности (чл. 6-9 *Правилника о безбедносним проверама лица која обавља Војнобезбедносна агенција*).

Захтев за обављање безбедносне провере надлежној јединици Војнобезбедносне агенције подноси надлежни руководиоца Министарства одбране или овлашћени старешина Војске Србије. Уз захтев се доставља и Упитник за основну безбедносну проверу, одговарајући додатак („Додатак А“ или „Додатак Б“) и Сагласност за

прикупљање и обраду података. Сагласност за прикупљање и обраду података потписују сва лица која су наведена у Упитнику. Приликом оцењивања резултата провере, Војнобезбедносна агенција врши процену безбедносног ризика код лица за које се обавља безбедносна провера, а на основу прикупљених података. Резултат процене безбедносног ризика може гласити: „постоји безбедносни ризик“ или „не постоји безбедносни ризик“. О резултатима безбедносне провере обавештава се надлежни руководилац Министарства одбране или овлашћени старешина Војске Србије . Ово обавештење означава се степеном тајности: „поверљиво“ (чл. 10, 15, 24 и 27 *Правилника о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција*).

Закључак

Неспорно је да се безбедносним проверавањем лица задире у приватност, а тиме и у слободу и права грађана. То ствара простор да служба која врши проверавање, односно да лица која су „узурпирала и злоупотребљавају“ службу за личне интересе или за циљеве интересне групе којој припадају изврше бројне злоупотребе. Да би се то спречило, *Устав Републике Србије* гарантује заштиту података о личности. Неприкосновеност овог права операционализована је *Законом о заштити података о личности* и *Законом о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова*. Уз то, неколико закона и подзаконских прописа прописују процедуру безбедносног проверавања.

Даље, сагласност коју лице даје за сопствено безбедносно проверавање, како би остварило неко лично право или како би неко лично право остварило лице које му је блиско, значајан је механизам у заштити људских права, али и велики демократски напредак у односу на некадашњу праксу служби безбедности. Осим тога, проверавају се само подаци које је лице навело у упитнику (којим се саглашава да буде предмет проверавања) и они аспекти његове личности и живота који су значајни за остваривање конкретног права. Изузетак су ситуације које су наведене у конкретним законима (нпр., *Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције*), што је истовремено сагласно и одредбама *Закона о заштити података о личности* које се односе на обраду података без пристанка лица.

Истовремено, очигледан проблем безбедносног проверавања у Републици Србији је правна разноликост процедура, које су у неким ситуацијама и у појединим аспектима детаљније (нпр., *Закон о полицији*, *Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова*, *Закон о тајности података*, *Правилник о безбедносним*

проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција), у неким начелне (нпр., *Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције*), а у неким само декларативне (нпр., *Закон о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала, Закон о ваздушном саобраћају, Закон о извозу и увозу робе двоструке намене, Закон о извозу и увозу наоружања и војне опреме*). Оваква правна шареноликост оставља простор за методичку различитост процедура безбедносног проверавања коју спроводе различите службе безбедности.

Уочена проблемска ситуација би се могла разрешити доношењем јединственог законског прописа који ће бити посвећен искључиво безбедносно проверавању. Њиме би се дефинисали основи, врсте, начини спровођења, исходи и последице безбедносног проверавања, али и начини интерне и екстерне контроле над спровођењем безбедносног проверавања, као и могућност провераваног лица да уложи правни лек против исхода провере, без обзира на то која служба и у које сврхе спроводи безбедносно проверавање. Са аспеката закона којима се организују службе безбедности тренутно су поједини аспекти ових решења садржани у *Закону о полицији* и у *Закону о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова*.

Литература

1. Мијалковић, С., (2015). Безбедносно проверавање лица – традиционални модели и примери добре праксе. *Наука, Безбедност, Полиција*, (20) 2:195-209.
2. *Основни безбедносни упитник за физичка лица*, Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, <http://www.nsa.gov.rs/doc/obrasci/Obrazac%20bezbednosnog%20upitnika%20za%20fizicka%20lica.pdf>, доступан 24. 3. 2018.
3. *Посебни безбедносни упитник за физичка лица*, Канцеларија Савета за националну безбедност и заштиту тајних података, <http://www.nsa.gov.rs/doc/obrasci/Obrazac%20bezbednosnog%20upitnika%20za%20fizicka%20lica.pdf>, доступан 24. 3. 2018.
4. *Правилник о безбедносним проверама лица које обавља Војнобезбедносна агенција*, (2015). Службени војни лист, бр. 25/2015.
5. *Правилник о вршењу безбедносних провера које спроводи Војнобезбедносна агенција*, (2012). Службени војни лист, бр. 18/2010, 23/2012.

6. *Правилник о изгледу Упитника о идентификационим подацима*, (2016). Службени гласник Републике Србије, бр. 12/2016.
7. *Правилник о обрасцима сагласности за безбедносну проверу*, (2015). Министарство трговине, туризма и телекомуникација, бр. 335-13-00041/2015-10 од 17. марта 2015.
8. *Правилник о поступку безбедносне провере и садржини упитника*, (2015). Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2015.
9. *Уредба о одређивању послова безбедносне заштите одређених лица и објеката*, (2010). Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2010.
10. *Устав Републике Србије*, (2006). Службени гласник Републике Србије, бр. 83/2006.
11. *Закон о Безбедносно-информативној агенцији*, (2018). Службени гласник Републике Србије, бр. 42/2002, 111/2009, 65/2015 – одлука УС и 66/2014 и 36/2018.
12. *Закон о ваздушном саобраћају*, (2015). Службени гласник Републике Србије, бр. 73/2010, 57/2011, 93/2012, 45/2015 и 66/2015 – др. закон.
13. *Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији*, (2013). Службени гласник Републике Србије, бр. 88/2009, 55/2012 – одлука УС и 17/2013.
14. *Закон о Војсци Србије*, (2015). Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 101/2010 – др. закон, 10/2015 и 88/2015 – одлука УС.
15. *Закон о евиденцијама и обради података у области унутрашњих послова*, (2018). Службени гласник Републике Србије, бр. 24/2018.
16. *Закон о заштити података о личности*, (2012). Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008, 104/2009 – др. закон, 68/2012 – одлука УС и 107/2012.
17. *Закон о извозу и увозу наоружања и војне опреме*, (2014). Службени гласник Републике Србије, бр. 107/2014.
18. *Закон о извозу и увозу робе двоструке намене*, (2013). Службени гласник Републике Србије, бр. 95/2013.
19. *Закон о одбрани*, (2015). Службени гласник Републике Србије, бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 – др. закон, 104/2009 – др. закон и 10/2015.
20. *Закон о организацији и надлежности државних органа у сузбијању организованог криминала, тероризма и корупције*, (2016). Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2016.

21. *Закон о полицији*, (2018). Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016 и 24/2018.
22. *Закон о странцима*, (2008). Службени гласник Републике Србије, бр. 97/2008.
23. *Закон о тајности података*, (2009). Службени гласник Републике Србије, бр. 104/2009.
24. *Закон о извршењу казне затвора за кривична дела организованог криминала*, (2010). Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2009 и 101/2010.
25. *Закон о производњи и промету наоружања и војне опреме*, (2018). Службени гласник Републике Србије, бр. 36/2018.

Security Vetting – New Standards of the National Security System of the Republic of Serbia

***Abstract:** Security vetting determines existence (or non-existence) of security issues for giving or for denying a security license for being entitled to a particular right. The most frequent subject to security vetting is the suitability for admission to employment in a particular state body or in schools from which members of the security sector are recruited, to advance in service, to assume responsible duties in certain state bodies, to access classified information, facilities and persons enjoying security protection and to procure weapons. However, in totalitarian regimes, this security measure may be abused in order to achieve the objectives of the regime in power. That is when intelligence agencies are abused to inflict unreasonable burdens on the life and liberty of citizens, who are most often subjected to terror and torture as a result of this. In order to prevent potential abuse, the Republic of Serbia, as a relatively young democracy, has developed a normative framework for professional and ethically correct security vetting. The latest standards for security vetting have been incorporated into the law, by-laws and regulations covering the areas of internal affairs, defense and intelligence and security services.*

***Key words:** security vetting, national legislation, national security system of the Republic of Serbia, police, security intelligence agencies.*

Проф. др Дане СУБОШИЋ*

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Проф. др Обрад СТЕВАНОВИЋ

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Дои: 10.5937/bezbednost1801025S

УДК: 343.62:005.334

Оригинални научни рад

Примљен: 05. 06. 2018. године

Датум прихватања: 22. 06. 2018. године

Могућности и ограничења процене општег ризика од насиља у породици применом матрица вероватноћа и последица¹

Апстракт: Поред неспорног квалитета Закона о спречавању насиља у породици (Закон), којим је предвиђена обавеза процењивања ризика у конкретном (пријављеном) случају насиља у породици у Републици Србији, њиме није предвиђено процењивање општег ризика од наведене врсте насиља. Одсуство Законом предвиђене обавезности процене општег ризика од насиља у породици има за последицу подоптималне услове доношења ваљанијих одлука (тима и планова) за супротстављање наведеном безбедносном проблему. С тим у вези, овим радом се решавање или ублажавање проблема одсуства процене општег ризика од насиља у породици разматра аналогијом те области са облашћу која је по том питању уређенија, каквом се може сматрати безбедност и отпорност друштва – процена ризика, садржана у истоименом стандарду (Стандард). Полазећи од тога, радом су проверене могућности и ограничења процењивања (идентификовањем, анализирањем и вредновањем) општег ризика од насиља у породици применом Стандарда, ради његовог третирања. На основу реализованог истраживања закључено је да: 1) постоји потреба и мо-

* subosicdane@yahoo.com

¹Рад је резултат истраживања на пројекту *Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији*, који финансира и реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2015-2019) и на пројектима које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије под називима: *Косово и Метохија између националног идентитета и евроинтеграција* (бр. III 47023; 2011-2017) и *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција* (бр. 179045; 2011-2017).

гућност прописивања обавезе процењивања општег ризика од насиља у породици; 2) она треба да буде реализована методама полуквантитативне и квантитативне анализе, конкретно матрица вероватноћа и последица (ради утврђивања прихватљивости или неприхватљивости свих општих ризика који су у надлежности полиције, међу којима и од насиља у породици), односно вероватноће (ради утврђивања општег ризика од насиља у породици по појединим територијалним организационим јединицама полиције, како би могле међусобно да се пореде); 3) постојећи Стандард не одговара сасвим потребама процене општег ризика од насиља у породици; 4) због чега постоји потреба за развијањем посебног стандарда за одређивање величине општег ризика од породичног насиља.

Кључне речи: процена, општи ризик, насиље у породици, матрица вероватноћа и последица, ограничења.

Увод

Кључни елементи теорије управљања ризиком и релевантног стандарда о управљању ризиком у значајном обиму, али не и у потпуности, експлицитно или имплицитно имплементирани су у *Закон о спречавању насиља у породици* (Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2016; Субошић, Стевановић, 2018). То се пре свега односи на примену квалитативне (не и полуквантитативне и квантитативне) анализе ризика од конкретне (пријављене) опасности од насиља у породици. Наиме, методе анализе ризика деле се на: квалитативне, полуквантитативне и квантитативне (Савић, Станковић, 2012:276). Међутим, таква квалитативна анализа ризика је веома уопштена и поједностављена, тако да подразумева само утврђивање постојања (ризик је већи од нуле) или непостојања (ризик је једнак нули) *непосредне опасности* од насиља у породици, односно присуства или одсуства *Законом* утврђених фактора ризика од тог насиља у конкретном (пријављеном) случају, која је примерена раду извршилаца.

Поред неспорног, наведеног квалитета *Закона*, њиме није предвиђено процењивање општег ризика од насиља у породици, које би се односило на Републику Србију у целини (што би била обавеза Дирекције полиције), односно на подручја за која су надлежне организационе јединице Дирекције (подручне полицијске управе и полицијске станице), што би било од значаја због доношења ваљанијих одлука (тима и планова) за супротстављање наведеном безбедносном проблему. Одсуство *Законом* предвиђене обавезности процене општег ризика од насиља у породици има за последицу њен изостанак и у пракси (оно што није обавезно се не практикује). Решавање или

ублажавање проблема одсуства процене општег ризика од насиља у породици могуће је аналогичном ове области са областима које су по том питању уређене (уређеније). Таквом (уређенијом) облашћу може се сматрати *безбедност и отпорност друштва – процена ризика*, која је садржана у истоименом стандарду (*Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика*). Тим стандардом је предвиђена процена ризика применом полуквантитативне методе анализе *матрица вероватноћа и последица*. Имајући то у виду, овај рад представља покушај процене општег ризика од насиља у породици (примерене раду руководиоца) применом *Стандарда* (њиме садржане методе), чиме би се долазило до наведених процена заснованих на бројчаним вредностима, за разлику од процена ризика у конкретном (пријављеном) случају насиља (примерене раду извршилаца), које су *Законом* обавезне али се заснивају на квалитативној анализи. То се посебно односи на процену (идентификовање, анализу и вредновање) општег ризика од насиља у породици, ради његовог третирања. При томе, процена, тиме и третман ризика, треба да буду континуирани, јер је ризик динамична појава (Douglas, Skeem, 2005:347-383).

Идентификовање општег ризика од насиља у породици применом матрица вероватноћа и последица

У смислу *Закона о спречавању насиља у породици*, члан 3, став 3, насиље у породици јесте акт физичког, сексуалног, психичког или економског насиља учиниоца према лицу са којим се учинилац налази у садашњем или ранијем брачном или ванбрачном или партнерском односу, или према лицу са којим је крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до другог степена, или са којим је сродник по тазбини до другог степена, или коме је усвојитељ, усвојеник, храњеник или хранитељ или према другом лицу са којим живи или је живео у заједничком домаћинству. Имајући то у виду, *идентификовање ризика од насиља у породици* је процес препознавања *опасности* свих врста којима може да буде угрожена безбедност и интегритет чланова породице, што подразумева и препознавање услова (*хазарда*) који погодују опасностима (конкретне врсте насиља) услед којих долази до настанка ризичних догађаја (аката породичног насиља), на одређеном простору (општина, град, управни округ, Република). То значи да, начелно, појединим опасностима (нпр. од телесне повреде) погодују поједини услови (нпр. нерадни дан),² под условом да је жртва доступна

²Ако је реч о општем ризику, онда овај услов важи универзално – независно од територијалног обухвата и он је значајан само за процену критичних времен-

насилнику (нпр. живе у истом домаћинству) и обрнуто, што је такође од значаја за процену општег ризика, у одређеним просторним и временским оквирима. Иако се сваки пријављени случај насиља у породици може квалификовати као: 1) кривично дело – прописано *Кривичним законом*, чл. 194 „Насиље у породици“ (Службени гласник Републике Србије, бр. 85/2005, 88/2005 – испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016); 2) прекршај јавног реда и мира (Видети шире: Марковић, 2015:211-231) – прописан *Законом о јавном реду и миру* (Службени гласник Републике Србије, бр. 6/16), и/или 3) непосредна опасност од насиља у породици (са или без претходне две квалификације) – прописана *Законом о спречавању насиља у породици*, овим радом се проблематизује процена општег ризика од кривичног дела из чл. 194 „Насиље у породици“, у Републици Србији, за период 2015-2017. година (с подацима о смртности жртава породичног насиља за период 2011-2015. година), чиме се апстрахује и моделује насиље у породици у смислу *Закона*.

У периоду 2015-2017. година удео кривичних пријава за кривично дело из чл. 194 *Кривичног законика* „Насиље у породици“ креће се између 4,83% (у 2015), преко 6,37% (у 2016) до 7,66% (у 2017. години) од укупног броја свих кривичних пријава у Републици Србији (Зајц, Николић, 2017:4; МУП Републике Србије: „У 2017. години постигнути рекордни резултати“; Акт МУП-а Републике Србије 05 број 050-95/18-1 од 09.01.2018. године). Поред значајне заступљености и растућег тренда, кривично дело „Насиље у породици“ утиче на стање безбедности у Републици Србији, између осталог и тешким последицама, међу којима су и смртне ($n_{2015} = 36$). Поред тога, укупан број смртно страдалих особа од породичног насиља у Републици Србији у периоду 2011-2015. година је 269, тј. 53,8 особа годишње (*Стратешка процена јавне безбедности*: јавна верзија 2017:36). Наведеним обележјима „Насиља у породици“ треба додати и број кривичних пријава, број жртава и број извршилаца како би се потпуније сагледало стање безбедности у овој области у Републици Србији. Сви ти подаци наведени су у табели 1.

ских периода у којима се насиље може учесталије догађати - нешто слично као код саобраћајних незгода.

Табела 1 – Пријављена кривична дела из члана 194 Кривичног законика у периоду од 1. 1. 2015. до 31. 12. 2017. године у Републици Србији (Акт МУП РС 05 Број 050-95/18-1 од 9. 1. 2018. године)

		Број кривичних пријава	Бр ојжртава	Број извршилаца
Република Србија	20	5.257	5.3	4.831
	15		73	
	20	6.135	6.3	5.649
	16		17	
	20	6.999	7.3	6.509
	17		44	

У претходној табели препозната је *опасност* којом може да буде угрожена безбедност и интегритет чланова породице од кривичног дела „Насиље у породици“ (чл. 194 Кривичног законика). Да би био идентификован *општи ризик* од насиља у породици применом релевантног Стандарда, потребно је подацима из претходне табеле додати ставове из критеријума за идентификацију ризика од противправног деловања (Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Прилог Ђ, табела Ђ.1.), који одговарају полицијском спречавању насиља у породици. Тај критеријум обухвата:

1. постојање система физичко-техничке заштите лица, укључујући постојање одговарајућих лиценци³ и испуњавање других законских захтева;
2. предузимање редовних и прописаних мера заштите ..., клијената⁴, ... у односу на претње од извршења насилничких деликата и
3. запослени су обучени за правовремено препознавање претњи од наступања кривичних дела и правилно реаговање⁵ које би могло ублажити или спречити последице⁶, уз постојање системске и сталне обуке запослених⁷, постојање планова реаговања по групама деликата⁸ и израде редовних анализа стања безбедности

³ До које се долази успешним похађањем Специјализоване обуке.

⁴ Грађани, као корисници услуга које пружа полиција и други субјекти спречавања насиља у породици.

⁵ Полицијски службеници, посебно надлежни у смислу Закона.

⁶ Хитне мере у смислу Закона.

⁷ Специјализоване и друге обуке у смислу Закона.

⁸ Насиље у породици као кривично дело, прекршај и ризик (опасност).

и ризика од противправног деловања (*Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика*, Прилог Ђ (нормативан), Критеријуми за идентификацију ризика од противправног деловања, Табела Ђ.1 – Критеријуми за идентификацију ризика од противправног деловања).

Поредећи наведено чињенично стање (с посебним освртом на чињенице о номиналној и процентуалној заступљености кривичног дела „Насиље у породици“, као и о полицијском спречавању насиља у породици које су наведене у фуснотама 14-20) са захтевима и критеријумима за процену ризика од противправног деловања у *Стандарду*, величина опасности је „МИНИМАЛНА = 1“ (*Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика*, Прилог Ђ (нормативан), Критеријуми за идентификацију ризика од противправног деловања, Табела Ђ.1 – Критеријуми за идентификацију ризика од противправног деловања). С тим у вези, потребно је евидентирати идентификоване ризике и величину опасности. То се чини *Обрасцем за евиденцију идентификованих ризика и величина опасности* (*Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика*, Прилог Љ (нормативан), Образац за евиденцију идентификованих ризика и величина опасности, Табела Љ.1 – Образац за евиденцију идентификованих ризика и величина опасности). Њиме се могућност насилничког криминалитета и тежих прекршаја против јавног реда и мира описује чињеничним стањем (нпр. правним квалификацијама дела и подацима из табеле 1и квантификује описно и бројчано („МИНИМАЛНА = 1“), како је већ наведено. Овакав податак има смисла ако се пореди са истоврсним подацима који се односе на друга кривична дела, односно области безбедности (нпр. безбедност друмског саобраћаја), тако што треба да се анализирају приоритетно области са вишим нивоом идентификованог ризика. На основу претходне анализе, пре свега због неодговарајуће терминологије, закључује се да постојећи *Стандард* није могуће доследно применити при идентификацији општег ризика од насиља у породици, због чега постоји потреба за развијањем посебног стандарда за идентификацију наведеног ризика од породичног насиља.

Анализа општег ризика од насиља у породици применом матрица вероватноћа и последица

Полуквантитативна анализа ризика, поред описа вероватноћа и последица ризичних догађаја, садржи и одређене нумеричке вредности, што омогућује рангирање ризика. Типична метода полуквантитативне анализе је *матрица вероватноћа и последица*.⁹ С тим у вези, следи анализа потенцијала, начина и ограничења примене *матрице вероватноћа и последица* у функцији процене општег ризика од насиља у породици, као и начина за превазилажење евентуалних ограничења.

Матрице вероватноћа и последица је метод предвиђен стандардом за процену ризика. У смислу Стандарда, матрица ризика (вероватноћа и последица) је алат за рангирање и приказивање ризика, дефинисањем опсега за (1) вероватноће и (2) последице догађања. Стандард је намењен бројним корисницима, међу којима су и органи јавне власти, у које спада и полиција (*Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва — Процена ризика*: 6). При томе, *вероватноћа (В)* представља комбинацију *изложености (И)* и *рањивости (Р)* штићене вредности у односу на идентификовани ризик и одређује се према следећем изразу:

$$B = I \cdot P$$

Изложеност (И) представља степен до којег је заинтересована страна подложна утицају неког догађаја. Уколико постоје евиденције догађаја, поред изложености, организација ће узети у разматрање учесталост. С тим у вези, *учесталост (У)* се односи на понављање догађаја у одређеном временском периоду и представља саставни део изложености. Процена учесталости се реализује на основу података о постојању валидних евиденција о догађајима. Наиме, временски период за који организација треба да примени критеријум за одређивање изложености је најмање за последње три календарске године (*Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва — Процена ризика*).¹⁰ Ова процена се реализује у фази идентификације контекста проблема.

Одређивање *изложености (И)* и *учесталости (У)* насиља у по-

⁹ Стандард *SRPS A.L2.003:2017* се заснива на примени методе матрица вероватноћа и последица, као методе полуквантитативне анализе.

¹⁰ Наведени критеријум је у овом случају уважен, јер се разматрају подаци из евиденције за период 2015-2017. година (за смртне случајеве и 2011-2015. година).

породици могуће је применом података који се односе на сарадњу надлежних органа и установа у спречавању насиља у породици у кривичним поступцима за бројна кривична дела – чл. 4 *Закона о спречавању насиља у породици* (Сл. гласник РС, бр. 94/2016). Због превеликог обима рада који би за анализу имао сва та дела, примена метода *матрице вероватноћа и последица* демонстрира се применом података који се односе само на кривично дело „Насиље у породици“ из чл. 194 *Кривичног законика* (табела 1). Податке из наведене табеле треба упоредити са *Критеријумом за одређивање изложености (И)* датим у табели 2, како би се утврдио степен и величина изложености жртава наведеном кривичном делу.

Табела 2 – *Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Прилог Н (нормативан)*
Табела Н.2 – *Критеријум за одређивање изложености (И)*

Изложеност (И)		Опис изложености и/или учесталости (најмање за последње три календарске године)
Степен изложености	Величина изложености	
1	Занемарљива	дневна, изложеност претњи од једног до два дана и/или један или ниједан штетан догађај
2	Повремена	седмична, изложеност претњи од три до седам дана и/или од два до пет штетних догађаја
3	Дуга	месечна, изложеност претњи од једног до дванаест месеци и/или од шест до десет штетних догађаја
4	Претежна	годишња, изложеност претњи од једне до три године и/или од једанаест до петнаест штетних догађаја
5	Грајна	вишегодишња, изложеност претњи дужи низ година и/или преко петнаест штетних догађаја

Доводећи податке из табеле 1 у контекст *Критеријума за одређивање изложености (И)*¹¹ из табеле 2, долази се до закључка да је

¹¹ И/или учесталости.

изложеност жртава наведеном кривичном делу таква да је њен степен „5“, а величина „трајна“. Поредићи податке из претходног примера са *Критеријумом за одређивање изложености (И)*, може се закључити да наведеном „чињеничном стању“ одговара овај део Стандарда, односно да се на основу њега може утврдити *изложеност* у функцији квантификације ризика. Тиме су се стекли услови за утврђивање рањивости жртава насиља у породици.

Рањивост (Р) представља постојеће стање заштите, односно осетљивост штићене вредности на идентификоване ризике. С тим у вези, Народна скупштина Републике Србије је, 23. новембра 2016. године, усвојила *Закон о спречавању насиља у породици*. Према том закону, спречавање те врсте насиља подразумева: 1) скуп мера којима се открива постојање непосредне опасности од насиља у породици и 2) скуп мера које се примењују када је та непосредна опасност откривена. Првонаведени скуп мера подразумева, у основи, *процену ризика* од насиља у породици у конкретном (пријављеном) случају, док се другонаведени скуп мера, пре свега, односи на *изрицање хитних мера*¹² (привременог удаљења из стана и/или привремене забране да контактира жртву и да јој прилази, чл. 17 *Закон о спречавању насиља у породици* (Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2016) могућем учиниоцу насиља у породици и на њихово спровођење у функцији заштите жртава и подршке жртвама тог насиља. Међутим, *Законом* није прописана обавеза процене општег ризика од насиља у породици, која је примерена раду руководиоца организационих јединица полиције.

Поред полиције, надлежност у спречавању насиља у породици имају други државни органи и установе (полиција, јавно тужилаштво, суд, центар за социјални рад и друге установе). Наиме, прописивањем обавеза и одговорности наведених државних органа и установа, укључујући посебно обавезу њихове међусобне сарадње и координације њихових активности у спровођењу *Закон*, сваки субјект спречавања насиља у породици преузео је део обавезе, а тиме и део ризика на себе. Испуњавањем својих обавеза у пружању заштите, саветодавне и друге подршке могућим жртвама, наведени субјекти спречавања насиља у породици утичу битно и на *смањивање* рањивости жртве и њене изложености ризику, а тиме и на умањење могућих последица тог насиља.

Наведене ставове (вишеструкост заштите од насиља: усмереност на осумњиченог и на жртву, превентивно/репересивно поступање,

¹² Које могућем учиниоцу насиља у породици може изрећи надлежни полицијски службеник – када у поступку процене ризика установи да од тог насиља постоји непосредна опасност.

мултисекторска сарадња,¹³ међутим, без обавезности процене општег ризика), потребно је упоредити са критеријумом за одређивање рањивости из наредне табеле, како би се утврдио степен и величина рањивости када је реч о насиљу у породици. Матрица за одређивање рањивости приказана је наредном табелом.

Табела 3 – Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Прилог Н, Табела Н.3 – Критеријум за одређивање рањивости

Рањивост		Опис рањивости
Степен рањивости	Величина рањивости	
1	Врло велика	не постоје или се не примењују мере заштите
2	Велика	примењују се изоловано поједине мере заштите (само физичка заштита, само техничка заштита)
3	Средња	примењују се физичка и техничка заштита, али не и нормативно организационе и процедуралне мере заштите
4	Мала	примењују се вишеструке мере заштите, без процене ризика
5	Врло мала	постоји потпуна, оптимално пројектована заштита у складу са проценом ризика

Поређећи наведени став са критеријумом за одређивање рањивости из претходне табеле долази се до описа рањивости који одговара степену „4“ и величини рањивости „мала“. Утврђивањем вредности изложености/учесталости насиљу у породици „5“ и рањивости „4“ стекли су се услови за одређивање вероватноће насиља у породици. Међутим, иако се ова табела чини неспорна, у њој се као критеријум рањивости појављују само *формално прописане мере заштите жртве, а не и фактичко стање примене тих мера*. У пракси

¹³ Мултисекторска сарадња у контексту Концепта Полиција у заједници представља ваљан оквир супротстављања насиљу у породици, али полицијска култура од тог оквира ствара преговарачки, а не кооперативни радни (организациони) амбијент (Giacomazzi, Smithey, 2001:99-122). Сложени конфликти захтевају сарадњу у проблемски оријентосаном раду (Straus, 1993:29).

су, независно од прописаних мера, могуће веома различите ситуације рањивости жртава. На пример, на општи ризик од насиља у породици може да утиче: број пријављених случајева насиља у породици, број породица склоних насиљу (пријављиваних за насиље), култура толерисања и непријављивања насиља у породици, просечан ниво образовања, стандарда, запослености и сл. Све то доводи до закључка којим се констатује да постојећи *Стандард* није могуће доследно применити при одређивању рањивости жртава, због чега постоји потреба за развијањем посебног стандарда за одређивање величине општег ризика од породичног насиља, што је, већ наведено у делу рада који је посвећен идентификацији ризика. Имајући у виду наведено ограничење примене *Стандарда* и начин његовог ублажавања или решавања, наводи се *Матрица за одређивање вероватноће* (наредна табела).

Табела 4 – *Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Прилог Н, Табела Н.4 – Матрица за одређивање вероватноће*

РАЊИВОСТ (Р)	Врло велика	Велика	Средња	Мала	Врло мала
ИЗЛОЖЕНОСТ (И)	1	2	3	4	5
Занемарљива	1	3	2	1	1
Повремена	2	4	3	2	1
Дуга	3	5	4	3	2
Претежна	4	5	4	3	3
Трајна	5	5	5	4	3

Изведеном анализом одређена је вероватноћа општег ризика од насиља у породици у Републици Србији величином „3“ (*Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Прилог Н, Табела Н.4*). Описујући вероватноћу величине „3“, *Критеријумом за одређивање вероватноће (В)*¹⁴ долази се до податка да

¹⁴ Исто, Прилог Н, табела Н.1.

је она „вероватна“. На овај начин је могуће диференцирати вероватноћу и на њој заснован општи ризик од насиља у породици са другим врстама општег ризика на одређеној територији – на пример од саобраћајног ризика.

С друге стране, ако се утврђује на овај начин, вероватноћа општег ризика од насиља у породици исте је величине како за територију Републике Србије, тако и за сваку јединицу локалне самоуправе. То значи да применом постојећег стандарда није могуће диференцирати јединице локалне самоуправе према величини вероватноће, тиме ни ризика, упркос томе што разлике у томе између јединица локалне самоуправе (као и између других територијалних обухвата као што су на пример, управни окрузи), реално постоје. У функцији диференцирања јединица локалне самоуправе према величини вероватноће, тиме и ризика од насиља у породици, могућа је примена квантитативних метода анализе.

Наиме, број жртава насиља у породици може да се доведе у однос са бројем становника на одређеној територији, чиме је могуће доћи до величине вероватноће, тиме и општег ризика, у одређеним просторним и временским оквирима. Помноживши тако добијену вредност ризика са бројем нпр.100.000, долази се до општег ризика од насиља у породици, израженим бројем жртава наведеног дела на 100.000 становника (ризик као очекивање). На пример, вредност општег ризика од насиља у породици у Републици Србији за 2017. годину (R_{2017}) је:

$$R_{2017} = \text{број жртава}^{15} / \text{број становника}^{16} \quad (1)$$

$$R_{2017} = 7.344 / 7\ 040\ 272 = 0,001043 \quad (2)$$

Вредност R_{2017} на 100000 становника је:

$$R_{2017} = 0,001043 \times 100.000 \quad (3)$$

$$R_{2017} = 104,3 \quad (4)$$

То значи да је број жртава насиља у породици у Републици Србији за 2017. годину 104,3 на 100.000 становника. Оно што омогућује овако утврђена вредност ризика је међусобно поређење држава (полиција) или територијално надлежних организационих јединица

¹⁵ Број жртава насиља у породици у Републици Србији током 2017. године.

¹⁶ Процењен број становника у Републици Србији 1. 1. 2017. године.

полиције унутар држава по општем ризику од насиља у породици (подручне полицијске управе и полицијске станице), што омогућује и истраживање најбоље праксе (*Benchmarking*), трансфер знања, учење од бољих од себе, с циљем властитог развоја по појединим областима рада или уопште.

Како се до наведене вредности општег дошло посредством изложености и рањивости, уз њихове идентификоване слабости (*Стандард*), може се закључити да и утврђена вредност опште вероватноће породичног насиља за последицу има исте такве слабости. Начин њиховог превазилажења (ублажавања) је развој посебног стандарда за процену општег ризика од породичног насиља. Томе следи утврђивање последица ризика од насиља у породици.

Последице (П) представљају ефекат штетног догађаја на штићене вредности, а манифестују се кроз величину губитка (штету) у односу на критичност штићене вредности. Последице се одређују према следећем изразу:

$$П = Ш\#К$$

Штета (Ш) је мера оштећења штићених вредности. Насиље у породици је веома опасна појава, имајући у виду да је просечно у Републици Србији у периоду 2011-2015. године смртно срадало 269 особа, односно 53,8 особа годишње (*Стратешка процена јавне безбедности: јавна верзија 2017:36*), што значи да жртва насиља у породици може да буде у том насиљу лишена живота. Такве последице су еквивалент најтежих штета. С тим у вези, овај податак треба упоредити са *Критеријумом за одређивање штете (Ш)*, који је наведен наредном табелом.

5 – Стандард SRPS A.L2.003:2017: *Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Прилог Њ, табела Њ.1 – Критеријуми за одређивање штете (Ш)*

Штета (Ш)		Опис штете
Степен штете	Величина штете	
1	Врло мала	≤ 5 % од остварених пословних прихода (АОП 1001) из последњег објављеног биланса успеха
2	Мала	> 5 % ≤ 10 % од остварених пословних прихода (АОП 1001) из последњег објављеног биланса успеха
3	Средња	> 10 % ≤ 15 % од остварених пословних прихода (АОП 1001) из последњег објављеног биланса успеха

4	Велика	> 15 % ≤ 20 % од остварених пословних прихода (АОП 1001) из последњег објављеног биланса успеха
5	Врло велика	> 20 % од остварених пословних прихода (АОП 1001) из последњег објављеног биланса успеха

Поредећи наведене податке о последицама породичног насиља са критеријумом за одређивање штете из претходне табеле, долази се до описа штете која је највећа могућа, који одговара најтежем степену „5“ и величини рањивости „врло велика“. Оваква (новчана) квантификација штете могућа је у случајевима економског породичног насиља, мада Критеријум не садржи сасвим адекватну терминологију за то, што је разлог за развој наменског стандарда. У случајевима других (неекономских) врста породичног насиља и њихових комбинација, новчана квантификација штете је знатно отежана, што може да буде ублажено консултовањем судске праксе. Међутим, оно што је још важније од тога, јесте ваљано разумевање новчане штете, која треба да се схвати као *индикатор* могуће последице, а не као сама последица, јер она може да буде психичка, а у крајњем и смртна по жртву. Због тога, *Критеријуми за одређивање штете (III)* треба посматрати у функцији *Матрице за одређивање последица (II)* – табела 7, јер је *Стандардом*, за утврђене квантитете последица, садржан и њихов опис, који садржи и новчаном износу *еквивалентне* неновчане последице по штићене вредности (видите *Стандард*, Прилог Њ, Табела Њ.4). Тиме су се стекли услови за утврђивање критичности.

Критичност (K) је мера вредности, односно важности штићене вредности, тј. њене осетљивости на ефекте деловања штетног догађаја. Важност штићене вредности у виду *повољног стања безбедности*, која је угрожена чл. 194 „Насиље у породици“ *Кривичног законика*, са заступљеношћу од 7,66% (у 2017. Години) у укупном броју свих кривичних пријава у Републици Србији у наведеној години, као и осетљивост те вредности на ефекте породичног насиља, која је таква да се полиција суочава са 36 погинулих особа од породичног насиља у 2015. години, а са нпр. 599 погинулих у друмском саобраћају током исте године. Из наведених података се види да се полиција, у погледу последица, редовно суочава са много обимнијом и опаснијом проблематиком од породичног насиља. Наведени став треба упоредити са *критеријумом за одређивање критичности (K)*, која је приказана је наредном табелом.

Табела 6 – *Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Прилог Њ, Табела Њ.2 – Критеријуми за одређивање критичности (К)*

Критичност (К)		Опис критичности
Степен критичности	Величина критичности	
1	Врло велика	Угроженост штићених вредности ... због које долази до потпуног прекида функционисања ...
2	Велика	Угроженост штићених вредности ... због које долази до озбиљног нарушавања функционисања
3	Средња	Угроженост штићених вредности ... које дозвољава функционисање уз повећане напоре и допунска средства
4	Мала	Угроженост штићених вредности ... због које су могући поремећаји у процесу рада
5	Минимална	Угроженост штићених вредности ... због које настају проблеми у функционисању који се решавају у ходу, редовним активностима и средствима

Поредећи наведене податке о последицама породичног насиља са критеријумом за одређивање критичности из претходне табеле долази се до описа критичности који одговара најнижем степену „5“ и величини критичности „минимална“. При томе, очигледно је да *Стандард* термилошки није сасвим адекватан потребама процене ризика од насиља у породици, с чим у вези постоји потреба за развојем стандарда који је намењен наведеној процени. Осим тога, као и у случају штете, код критичности (*Критеријуми за одређивање критичности (К)*) такође је кључно да она буде сагледана у контексту *Матрице за одређивање последица (П)* – табела 7. Тиме су се стекли услови за утврђивање последица, за шта је матрица приказана наредном табелом.

Табела 7 – Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Прилог Њ, Табела Њ.3 – Матрица за одређивање последица (П)

КРИТИЧНОСТ (К)	Врло велика	Велика	Средња	Мала	Минимална
ШТЕТА (Ш)	1	2	3	4	5
Врло мала	3	2	1	1	1
Мала	4	3	2	2	1
Средња	5	4	3	2	2
Велика	5	4	3	3	3
Врло велика	5	5	4	3	3

Изведеном анализом одређена је последица општег ризика од насиља у породици величином „3“. Према *Критеријуму за опис последица (П)* последице ризика које су квантификоване величином „3“ сматрају се „умереним“. Њих карактеришу: ..., П) безбедност: а) озбиљне повреде или вишеструки број повређених са захтевима за хоспитализацију; б) дугорочни негативни ефекти на једну или више особ, и в) део ресурса није за употребу, на критичном је нивоу употребљивости или потпуно ван употребе за неколико дана, ... односно V) углед: а) негативна пажња медија у трајању од једне седмице; б) јавно незадовољство политиком и способношћу организације у трајању од неколико дана до једне седмице, и в) губитак поверења у способности организације у трајању од неколико седмица (*Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Прилог Њ, табела Њ.4*). Утврђивањем вероватноће (вероватна =3) и последице (умерена=3) ризичних догађаја створени су услови за утврђивање нивоа општег ризика породичног насиља, што се одређује према следећем изразу:

$$НР = В\#П$$

Дакле, ниво ризика је производ степена вероватноће и степена последица (Прилог О, табела О.2).

Табела 8 – Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Прилог О, Табела О.2 – Матрица за одређивање нивоа ризика

ПОСЛЕДИЦЕ		Минималн е	Мале	Умерене	Озбиљне	Катастро- фалне
ВЕРОВАТНОЋА		1	2	3	4	5
Немогуће	1	1	2	3	4	5
Невероватн о	2	2	4	6	8	10
Вероватно	3	3	6	9	12	15
Скоро извесно	4	4	8	12	16	20
Сигурно	5	5	10	15	20	25

Из претходне табеле је очигледно да се комбинацијом вероватноће одређене са „вероватно=3“ и „умерене=3“ последице долази нивоа општег ризика од насиља у породици која се изражава величином „9“. Тако утврђен ниво ризика треба да буде сврстан по степену и величини у складу са *Критеријумом за одређивање нивоа ризика* (Прилог О, табела О.1), који је приказа наредном табелом.

Табела 9 – Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Прилог О, Табела О.1 – Критеријуми за одређивање нивоа ризика

Степен ризика	Величина ризика	Ниво ризика
5	Врло мали, занемарљив	1 и 2
4	Мали	3, 4 и 5
3	Умерено велики	6, 8 и 9
2	Велики ризик	10, 12, 15 и 16
1	Изразито велики	20 и 25

Из претходне табеле је очигледно да је ниво општег ризика „9“ од насиља у породици, која се изражава величином „умерено велики“ и степеном „3“. Тиме су се стекли услови за вредновање општег ризика од насиља у породици применом *метода матрица вероватноћа и последица*.

Вредновање ризика од насиља у породици применом полуквантитативних метода

Законом непредвиђене, али *Стандардом* препоручене методе полуквантитативне анализе, као што су *матрице вероватноћа и последица*, садрже обавезу да се класификују ризици у категорије, а потом да се одреди који су ризици прихватљиви, а који нису. Критеријуми за одређивање категорије ризика приказани су наредном табелом.

Табела 10 – *Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика*, Прилог II, Табела II.1 – *Критеријуми за одређивање категорије ризика*

Категорија	Величина ризика	Ниво ризика
пета	Врло мали, занемарљив	1 и 2
четврта	Мали	3, 4 и 5
трећа	Умерено велики	6, 8 и 9
друга	Велики ризик	10, 12, 15 и 16
прва	Изразито велики	20 и 25

Као што се из претходне табеле види, категорија општег ризика од насиља у породици, која је одређена према *Критеријуму за одређивање категорије ризика*, сврстана је у величину која се изражава са „умерено велики“, док је ниво ризика „9“. Тиме се још увек не зна да ли је наведени ризик прихватљив или неприхватљив. То се чини наредном табелом.

Табела 11 – *Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика, Прилог П, Табела П.2 – Критеријуми за одређивање прихватљивости ризика*

Прихватљивост ризика	Ниво ризика
ПРИХВАТЉИВ	1, 2, 3, 4 и 5
НЕПРИХВАТЉИВ	6, 8, 9, 10, 12, 15, 16, 20 и 25

Претходном табелом је утврђено да је општи ризик од насиља породици у Републици Србији по величини „умерено велики“ и нивоу „9“ – сврстан у неприхватљив. То је утврђено у односу на *праг ризика*, који је *Стандардом* предвиђен на вредности „5“, као максималној прихватљивој. *Праг* или *гранична вредност ризика* може да служи третману ризика, на начин да се за прихватљиве вредности не предузима третман, док се неприхватљиви ризици третирају. Међутим, оно што овај метод не омогућује је диференцирање подручја по нивоу ризика. Због тога је потребна квантификација општег ризика (према формули 1) по подручјима (мапирање), што омогућује и приоритетизацију поступања у односу на њих, тако да се подручја са вишим нивоом ризика третирају пре оних са нижим нивоом ризика, као и *Benchmarking*, на начин да међусобно упоредиве организационе јединице полиције, различите месне надлежности, уче једна од других како да смање ниво општег ризика од породичног насиља.

Третман ризика

Циљ процене ризика од насиља у породици је његова превенција, а не предвиђање (Hart, 1998:121-137). То захтева третман *ризика* као процес доношења и спровођења одлука о мерама којима се утиче на ублажавање неприхватљивих ризика. Теоријски, постоје четири основне стратегије поступања са ризиком и то: 1) редуција (смањење), 2) трансфер (пренос), 3) избегавање и 4) контрола (задржавање) ризика (Савић, Станковић, 2012:278). Доношењем стратегија и њиховим доследним спровођењем суштински се смањује вероватноћа настанка ризичног догађаја, односно изложеност жртава могућим насилницима, а тиме и њихова рањивост. Истовремено, очекује се да те стратегије третмана позитивно утичу на одвраћање насилника од намера, односно на умањење њихове мотивације да насиље понове или по први пут учи-

ни. Најзад, неприхватљиви општи ризик у анализираном случају, који је вреднован нивоом „9“ треба да буде третиран пре ризика нижег, а након ризика вишег нивоа. При томе, мисли се на различите области безбедности (насиље у породици, безбедност саобраћаја и др.)

Закључак

Радам је потврђено да постоји потреба и могућност ублажавања и у великој мери превазилажења непотпуности и непрецизности *Законом* предвиђене квалитативне анализе општег ризика од насиља у породици, прописивањем обавезе његовог процењивања. Наиме, Применом *Стандарда SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва – Процена ризика* процењен је (идентификован, анализиран и вреднован) општи ризик од насиља у породици. У анализираном моделу општи ризик од насиља у породици (R) има вредност $R = 9$ („неприхватљив“), у односу на утврђен праг или граничну вредност ($R \leq 5$ („прихватљив“) или $R \geq 5 =$ „неприхватљив“)). Наведена вредност је у функцији третмана ризика, на начин да се прихватљиви ризици не третирају, док се неприхватљиви третирају, односно да се ризици вишег нивоа третирају приоритетно у односу на оне који су нижег нивоа (нпр. саобраћајни ризици пре ризика од насиља у породици).

Упркос свему наведеном, претходном анализом је утврђено да *Стандард* не одговара потребама процене ризика од насиља у породици. Иако је подручје његове примене „... у области безбедности и отпорности друштва...“, а намењен је (између осталих корисника) и „органима јавне власти“, до наведеног закључка се долази, пре свега због неодговарајуће терминологије (изузев у случају *изложености* као критеријума за одређивање вероватноће). Све то доводи до закључка којим се констатује постојање потребе за развијањем посебног стандарда за одређивање величине општег ризика од породичног насиља, који може да садржи полуквантитативне и квантитативне методе анализе, конкретно *матрица вероватноћа и последица*, с једне стране, односно *метода вероватноће*, с друге стране (респективно).

Оно што омогућује квантитативно утврђена вредност ризика је међусобно поређење држава (полиција) или територијално надлежних организационих јединица полиције унутар држава по општем ризику од насиља у породици, што омогућује истраживање најбоље праксе (*Benchmarking*), трансфер знања и учење од бољих од себе. Међутим, за такве вредности није познато да ли су прихватљиве или неприхватљиве, односно да ли захтевају третман или не. Због тога, остаје потреба за анализирањем општег ризика од насиља у породици применом матрица вероватноћа и последица.

Практична примена наведених закључака односи се на унапређење рада надлежних органа у области спречавања насиља у породици (полиција, јавна тужилаштва, судови и прекршајни судови) и установа (центри за социјални рад и друге установе). То може да се постигне развијањем и применом стандарда за процену општег ризика од породичног насиља, којим би биле садржане полуквантитативне и квантитативне методе анализе ризика. Обавезношћу његове примене постиже се да руководиоца надлежне организационе јединице полиције: 1) процењује ризике у свим областима за које је надлежна организациона јединица којом руководи (између осталих и насиље у породици), чиме би дошло до квантификације општег ризика од свих анализираних опасности на разматраном подручју, 2) рангира ризике по нивоу, што би омогућило њихову приоритетизацију и 3) одлучује о третманима ризика, што би се претежно одвијало на основу квантитативних величина, а мање на основу утисака заснованих на квалитативној анализи, чиме би се смањила могућност дискреционог одлучивања.

Најзад, правци будућих истраживања у овој области односе се на идентификацију, сврставање и објашњење могућности и начина примене полуквантитативних и квантитативних метода анализе ризика у функцији процене општег ризика од насиља у породици и формулисање обавезности њихове примене. С тим у вези, потребан је развој одговарајућег стандарда за процену општег ризика од насиља у породици, којим би биле садржане обе врсте метода анализе ризика, истраживање најбоље праксе његове примене (*Benchmarking*), трансфер знања који је на томе заснован, као и формулисање акта (или одредби постојећег акта) којим би стандард био обавезујући за оне који се баве проценама ризика од насиља у породици.

Литература

1. Акт МУП РС 05 Број 050-95/18-1 од 9. 1. 2018. године.
2. Douglas, K. S., Skeem, J. L., (2005). Violence risk assessment, Getting Specific About Being Dynamic, *Psychology, Public Policy, and Law*, 11(3):347-383.
3. Giacomazzi, A. L., Smithey, M., (2001). Community Policing and Family Violence Against Women: Lessons Learned From A Multi-Agency Collaborative, *Police Quarterly*, 4(1):99-122.
4. *Кривични законик*, Службени гласник Републике Србије, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014 и 94/2016.

5. Марковић, С., (2015). Улога полиције у сузбијању насиља у породици у прекршајном поступку, *НБП – Журнал за криминалистику и право*, XX(2):211-231.
6. МУП СРБИЈЕ: *У 2017. години постигнути рекордни резултати*, <http://www.mojnovisad.com/vesti/mup-srbije-u-2017.-godini-postignuti-rekordni-rezultati-id20011.html>. доступно 28. 3. 2018.
7. Савић, С., Станковић, М., (2012). *Теорија система и ризика*. Академска мисао, Београд.
8. *Стандард SRPS A.L2.003:2017: Безбедност и отпорност друштва — Процена ризика*. (2017). Институт за стандардизацију Србију, Београд.
9. *Стратешка процена јавне безбедности: јавна верзија*, (2017). (уредник Зоран Ђурђевић; председник Радне групе Богољуб Живковић). Министарство унутрашњих послова Републике Србије, Београд.
10. Straus, D., (1993). Facilitated Collaborative Problem Solving and Process Management, In L. Hall (ed.), *Negotiation Strategies for Mutual Gain*, Sage Publications, Newbury Park, CA, pp. 28-42.
11. Субошић, Д., Стевановић, О., (2018). Имплементација теорије ризика у закон о спречавању насиља у породици. *Култура полиса*, XV(35):319-330.
12. Hart, S. D., (1998). The role of psychopathy in assessing risk for violence: Conceptual and methodological issues. *Legal & Criminological Psychology*, 3, 121-137.
13. *Закон о јавном реду и миру*, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016.
14. *Закон о спречавању насиља у породици*, Службени гласник Републике Србије, бр. 94/2016.
15. Zajc, V., Nikolić, D., (2017). *Criminal Offences of Domestic Violence*, The UNECE Work Session on Gender Statistics, co-organized with the Statistical Office of the Republic of Serbia, was held on 29 November to 1 December 2017 in Belgrade, Serbia, p. 4, http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.30/2017/nov_worksession/WP1_Zajc_Nikolic_ENG.pdf; доступан 26. 3. 2018.

The Possibilities and Limitations of General Risk Assessment of Domestic Violence by Application of The Matrices of Probability and Consequences

***Abstract:** By comparing the risk theory and the relevant standard with the Law on the Prevention of Domestic Violence (Law), one comes to the conclusion that risk management, especially in the domain of assessment, is based on qualitative methods of analysis. Thus, the potential for the application of semi-quantitative and quantitative risk analysis methods in the application of the said regulation is not used. As it is too ambitious to problematize the purpose and potential for the implementation of both types of risk analysis methods envisioned by the Law in one paper, this study deals with possibilities and limitations of the conversion of qualitative into quantitative data in the function of overall risk assessment in the doctrine and the practice of preventing domestic violence in the Republic of Serbia. More precisely, the paper has identified the purpose, possibilities, limitations and the proposal of their overcoming, in the implication of the matrices of probability and consequences, as a semi-quantitative method of analyzing the general risk in the doctrine and practice of preventing domestic violence in the mentioned spatial framework. This contributes to the creation of conditions that support effective implementation of the Law, which are not foreseen as a potential for improving the doctrine and practice of preventing domestic violence by using matrices of probability and consequences, while recognizing the identified limitations. The verification of this research creates a starting point for the development of standards for the quantification of the general risk of domestic violence, which creates the conditions for the mentioned assessments to be more precise in terms of precision, ranking and risk classification, as well as the reduction of discretionary decision-making. This would create conditions for defining good practice in this area, which could be taken to the necessary extent in other countries.*

***Key words:** assessment, general risk, domestic violence, matrices of probability and consequences, limitations.*

Др Младен ЈЕЛИЧИЋ*
судија, Прекршајни суд у Шапцу

Дои: 10.5937/bezbednost1801048J

УДК: 343.23:351.74(497.11)

Прегледни научни рад

Примљен: 15. 12. 2017. године

Ревизија: 29. 05. 2018. године

Датум прихватања: 22. 06. 2018. године

Прекршајна правна функција полиције

Апстракт: Аутор разматра прекршајну функцију полиције као вишефункционалну активност различитог садржаја. Указује се да се ова функција полиције манифестује у следећим модалитетима: откривање и расветљавање прекршаја, кажњавање учинилаца прекршаја издавањем прекршајног налога, самоиницијативно предузимање радњи на основу законских овлашћења и поступање по налозима прекршајног суда и подношење и заступање захтева за покретање прекршајног поступка. Анализирајући наведене појавне облике прекршајне функције полиције и њихове сегменте, аутор напомиње да је положај полиције као странке у прекршајном поступку посебно значајан јер се ради о новој улози полиције, која је последица законских измена и адверзијалне конструкције прекршајног поступка. Из тог разлога, посебна пажња је посвећена елементима захтева за покретање прекршајног поступка и процесним активностима полиције у току прекршајног поступка којима се објективизује терет доказивања.

Кључне речи: полиција, прекршаји, прекршајна функција полиције, прекршајни поступак, терет доказивања.

Уводна разматрања

Министарство унутрашњих послова у оквиру обављања послова из свог делокруга¹ има значајне ингеренције које се односе на прекршаје

* E-mail: mladen.jelicic.kaishin@gmail.com

¹ Одредба члана 2 Закона о полицији – ЗП (Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016) прописује да су унутрашњи послови законом утврђени послови државне управе, које обавља Министарство, а чијим обављањем се остварује и унапређује безбедност грађана и имовине, пружа подршка

као врсту казних деликата. На територији Републике Србије Министарство представља једини централни орган надлежан за обављање унутрашњих послова државне управе, а с обзиром на законом одређену област послова која је у његовој надлежности, функције тог министарства могу се поделити на: кривичну, управну, прекршајну и нормативну (Милошевић et al., 2016:61).

Централна организациона јединица Министарства је полиција. Полиција је у већини друштава у стању „динамичке тензије“ између снага које имају тенденцију њене изолације и оних који теже да интегришу њено функционисање са другим социјалним структурама (Clark, 1965:307). Међутим, мора се имати у виду једна основна чињеница, а то је универзалност полицијских функција. Свако друштво, примитивно или напредно, имало је и има своју полицију. Разлог за то је једноставан: у сваком друштву, да би опстало, мора се одржати ред у заједници (Hall, 1953:138).

Полиција у Републици Србији је сложен, специфичан и динамичан организациони систем, који се битно разликује од осталих друштвених система (војних, привредних, управних), што условљава и посебне принципе полицијског деловања (Стевановић, 2003:63). Прихватљива је и дефиниција по којој је полиција 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 (Милосављевић, 1997:17). Реализујући своју функцију полиција поступа у оквиру својих законских овлашћења. Под полицијским овлашћењима подразумева се право овлашћених службених лица да предузимају одређене оперативно-тактичке и техничке мере, радње и поступке под условима и начином предвиђеним законским и подзаконским актима (Милојевић, 2009:40).

Закон о полицији на више места указује на прекршајну функцију полиције. Полицијски послови се односе и на откривање и расветљавање прекршаја, откривање и хапшење учинилаца прекршаја и других лица за којима се трага и привођење надлежним органима, обезбеђивање доказа, њихова анализа, криминалистичко форензичко вештачење употребом савремених форензичких метода и евиденција (чл. 30, ст. 1, т. 3 и 4 ЗП). Поред тога, у прекршајном поступку полиција поступа и по налозима прекршајног суда (чл. 18, ст. 2 ЗП), а полицијски

владавини права и обезбеђује остваривање *Уставом* и законом утврђених људских и мањинских права и слобода, као и други, са њима повезани послови из утврђеног делокруга и надлежности Министарства.

службеници поступају и по *Закону о прекршајима*² (чл. 30, ст. 2 ЗП). Полиција мора да примењује закон у прихватљивом степену, у зависности од природе прекршаја (Bunyard, 1983:7).

У доктрини се истиче да је прекршајна функција полиције скуп послова који обухвата спречавање и откривање прекршаја, подношење захтева за покретање прекршајног поступка, кажњавање за одређене прекршаје из области безбедности, као и проналажење и привођење надлежним органима њихових учинилаца с циљем остваривања најповољнијег могућег стања безбедности (Субошић, 2010:98). Указује се да прекршајна функција полиције има три битна елемента. Прекршајни поступак због прекршаја утврђених законима и другим прописима из „области унутрашњих послова“ покреће се на захтев полиције с обзиром да полиција извршава (примењује) и врши надзор над извршавањем тих закона и других прописа. Затим, предлог надлежном суду да се изведу одређени докази подразумева низ задатака и послова на прикупљању и обради свих расположивих доказа и других података од значаја за вођење и исход поступка. Такође, полиција је у основи из истих разлога законом овлашћена да у одређеним случајевима у тој области издаје прекршајне налоге и изриче новчане казне за прекршаје за које је прописана новчана казна у фиксном износу (Милетић, Југовић, 2016:70,71).

Узимајући у обзир предочене ставове доктрине али и законско регулисање полицијског деловања у области прекршаја, као врсте казних деликата, мишљења смо да се прекршајна функција полиције испољава у следећим модалитетима: 1) откривање и расветљавање прекршаја; 2) кажњавање учинилаца прекршаја издавањем прекршајног налога; 3) самоиницијативно предузимање радњи на основу законских овлашћења и поступање по налозима прекршајног суда и 4) подношење и заступање захтева за покретање прекршајног поступка.

Откривање и расветљавање прекршаја

Полиција обавља законом утврђене полицијске и друге послове, пружа подршку владавини права и одговорна је за остваривање безбедности у складу са законом (Југовић, 2013:58). У доктрини се напомиње да полиција не доноси законе; полицајци их само примењују и углавном се баве довођењем прекршиоца пред суд и прибављањем

² *Закон о прекршајима* – ЗОП (Службени гласник Републике Србије, бр. 65/13 и 13/16).

доказа који оправдавају предузете радње (Oakes, 1950:29). Предузимањем послова из своје надлежности полиција долази до сазнања о извршеним прекршајима и њиховим учиниоцима на два начина: непосредним уочавањем прекршаја од стране полицијских службеника или на основу поднесене пријаве о извршеном прекршају.

До непосредног уочавања прекршаја од стране полиције најчешће долази приликом предузимања различитих врста контроле или надзора, у оквиру примене законских овлашћења полицијских службеника.

Полиција долази до сазнања о извршеном прекршају и на основу поднесене пријаве за прекршај, која може бити писмена или усмена. Одредба члана 58 ЗП предвиђа да је полицијски службеник дужан да прими пријаву о учињеном кривичном делу и прекршају, а пријаву која садржи елементе прекршаја одмах доставља организационој јединици полиције надлежној за послове прекршаја. Прекршајна пријава је у суштини писмени акт или усмена изјава надлежном државном органу, обавештење од стране грађана, правних лица или предузетника да је извршен прекршај (Бошковић, Скакавац, 2017:129,130). Усмену пријаву полицијски службеник може да прими у службеним просторијама МУП-а или ван њих, ову радњу најчешће предузимају полицијски службеници дежурне службе а о усменој пријави примљеној у просторијама МУП-а сачињава се записник о пријему пријаве. О усменој пријави примљеној ван МУП-а, или примљеној телефоном или другим телекомуникационим уређајем у просторијама МУП-а сачињава се службена белешка (Лештанин, Никач, 2016:127).

Без обзира на начин сазнања о извршеном прекршају, полиција је дужна да предузме све потребне радње ради расветљавања прекршаја. Ове радње су изузетно значајне за прекршајно процесуирање учиниоца прекршаја, а њихов квалитет у великој мери одређује ваљаност и доказну поткрепљеност захтева за покретање прекршајног поступка. И најефикаснија полицијска истрага релативно је безначајна ако на крају не доведе до прихватљивих доказа (Wendorf, 1965:248). Наиме, за разлику од кривичне функције полиције, где је у односу на предмет кривичног поступка већина полицијских радњи оперативног карактера, а само под одређеним и стриктно прописаним условима, онда када је то прописано *Законом о кривичном поступку*,³ полицијске радње могу бити и доказне радње (Шкулић, 2017:49), у прекршајном поступку многе радње које полиција предузима јесу доказне радње и имају

³ *Законик о кривичном поступку* – ЗКП (Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014).

процесну снагу доказа у прекршајном поступку. Примера ради, одредба члана 322 *Закона о безбедности саобраћаја на путевима*⁴ предвиђа да је веродостојна исправа о прекршају видео или фото запис на коме се јасно могу уочити возило којим је извршен прекршај, регистарски број и битна обележја прекршаја итд.

Полицијска активност на расветљавању прекршаја обухвата обезбеђење доказа којима се поткрепљује сумња о извршеном прекршају. Зато је у овој фази битно да полиција, у оквиру законских овлашћења, предузме све потребне радње на лицу места: идентификује учиниоца прекршаја, сведоке, материјалне доказе (на пример, привремено одузме оружје којим је извршен прекршај из *Закона о оружју и муницији*), изврши увиђај, фотографише лице места итд. У појединим случајевима полиција може извршити вештачење. Пропусти у овој фази могу имати негативне консеквенце у прекршајном поступку, у смислу доказног дефицита који отежава успешну реализацију терета доказивања. Пре примене полицијског овлашћења овлашћено службено лице је дужно да се увери да су испуњени сви законски услови за примену овлашћења и одговорно је за ту процену (Стајић, 2012:58).⁵

Кажњавање учинилаца прекршаја издавањем прекршајног налога

У доктрини се оправдано истиче да *Закон о прекршајима* регулише у суштини две врсте поступака: издавање прекршајног налога (које је нека врста управног поступка у коме суделују органи управе) и прекршајни поступак (Мрвић Петровић, 2014а:14). Прекршајни налог је у наше законодавство уведен у циљу ефикаснијег кажњавања учинилаца

⁴ *Закон о безбедности саобраћаја на путевима* – ЗОБС (Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 55/2014, 32/2013 – Одлука УС РС, 96/2015 - други закон, 9/2016 – Одлука УС РС и 24/18).

⁵ Полицијски службеници су дужни да се приликом контроле придржавају закона и подзаконских аката. У пресуди Вишег прекршајног суда у Београду, Одељење у Новом Саду, Ш-313, Прж. број 19259/11 од 30. 8. 2011. године, је наведено: Полицијски службеник контролу возила није вршио у складу са Правилником о начину вршења контроле и непосредног регулисања саобраћаја на путевима и вођењу обавезних евиденција о примени посебних мера и овлашћења, па стога овај суд налази да није доказано да окривљени није поступио по наредби коју је дао полицијски службеник у контроли саобраћаја, јер у конкретном случају издата наредба није била у оквиру овлашћења која полицијски службеник има у контроли саобраћаја. Наведено према: Инг про прописи, електронско издање.

прекршаја за које је предвиђена новчана казна у фиксном износу. Иако полиција издаје прекршајни налог осумњиченом⁶ за извршење прекршаја и изриче новчану казну, судска заштита је обезбеђена могућношћу да осумњичени у случају неприхватања одговорности поднесе захтев за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу. Издавање прекршајног налога је праћено низом активности полиције.

Полицијски службеник је дужан да уредно попуни прекршајни налог, у складу са одредбом члана 170 ЗОП. Постоје два начина уручења прекршајног налога: непосредно уручење осумњиченом за извршење прекршаја и достављање путем поште или доставне службе овлашћеног органа, у складу са одредбама о достављању из закона који уређује општи управни поступак. Други случај уручења прекршајног налога је далеко ређи у пракси поступања полиције, а он се примењује у случају одсутности лица, специфичности прекршаја и околности које прате његово откривање.

Радње полиције приликом непосредног уручења прекршајног налога зависе од понашања лица којем се налог уручује. С тим у вези, потребно је указати на неколико ситуација које је законодавац предвидео. Уколико осумњичени оспори извршење прекршаја и изјави да ће поднети захтев за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу, полицијски службеник може контактирати надлежни прекршајни суд ради одређивања претреса. У случају одбијања осумњиченог да прими прекршајни налог, полицијски службеник ће након издатог упозорења о последицама оваквог поступања наведено евидентирати у налогу и прецизирати време одбијања. Након предузимања ових радњи, законска је претпоставка да је прекршајни налог уручен. Затим, ако постоје одређене алтернативно предвиђене околности које се односе на личност осумњиченог (немогућност утврђивања идентитета, пребивалиште или боравиште у иностранству, одсуство пребивалишта или фиктивна адреса), полицијски службеник може издати наредбу да се уплата новчане казне изврши одмах, у случају да је то могуће учинити у радно време банке или поште. Уколико објективне околности то онемогућавају, полицијски службеник ће предујмити износ новчане казне и поштарине, издати потврду, а првог наредног радног дана извршити уплату у пошти. Одбијање осумњиченог да плати новчану казну за последицу има довођење пред надлежни прекршајни суд, односно, ако то није изводљиво, задржавање

⁶ Прекршајни налог се може издати пунолетном физичком лицу (по законској регулативи није предвиђена могућност издавања налога малолетном лицу), правном лицу, одговорном лицу у правном лицу и предузетнику.

путне исправе или другог документа који служи за идентификацију осумњиченог, уз издавање потврде.

Битна активност полиције у вези са издатим прекршајним налогом се реализује уколико није поднет захтев за судско одлучивање, нити је новчана казна плаћена у року од осам дана. Наиме, коначан и извршан прекршајни налог полиција доставља надлежном прекршајном суду ради уноса у регистар и спровођења поступка извршења.

Уредно попуњавање прекршајног налога, његово правилно уручење сходно законским одредбама и обезбеђивање доказа о извршеном прекршају, значајно је из више разлога. Пре свега, треба указати да суд испитује ваљаност издатог прекршајног налога у формално-материјалном смислу. Недостаци који се односе на неразумљивост налога или непотпуност података, што онемогућава суд да поступа, односно, суштински пропусти у чињеничној идентификацији прекршаја, за последицу имају захтев суда да полиција уреди издати прекршајни налог, под претњом одбацивања у случају непоступања. С друге стране, уколико суд донесе решење о покретању прекршајног поступка, обавестиће полицију да је прекршајни поступак покренут, са захтевом да презентује све доказе о прекршају које поседује. Увек када је оперативни рад на лицу места обављен квалитетно и савесно, полиција ће суду пружити доказе којима ће поткрепити основаност издатог прекршајног налога. У даљем току прекршајног поступка који је покренут на основу захтева за судско одлучивање, полиција има обавезу да заступа оптужни акт и на њој је, као странци у поступку, терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности окривљеног, о чему ће више бити речи у наставку рада.

Самоиницијативно предузимање радњи на основу законских овлашћења и поступање по налозима прекршајног суда

Министарство унутрашњих послова и полиција надлежни су за извршавање више закона којима су прописани прекршаји, али полиција није у потпуности независна у спровођењу тих закона већ прекршајни суд има одређену „контролну“ улогу кроз издавање различитих налога у поступку, преко доношења одлука или на неки други начин (Лештанин, Никач, 2016:43).

Све радње које полиција предузима приликом откривања и расветљавања прекршаја, обезбеђења доказа, издавања прекршајног

налога итд. представљају објективизацију законских овлашћења која се односе на фазу пре доношења решења о покретању прекршајног поступка. Та фаза би се, по узору на некадашња решења у кривичнопроцесном законодавству, могла назвати претпрекршајним поступком, чиме се имплицира да је реч о радњама које су предузете пре доношења решења о покретању прекршајног поступка од стране прекршајног суда.

Полиција својом делатношћу штити и ствара услове за заштиту људских права и слобода, али уједно има и законска овлашћења да у одређеним ситуацијама ограничава поједина људска права и слободе (Бикаревић, 2016:194). Скоро свака држава има закон или пропис који се односи на употребу силе од стране полиције (Hemmens et al., 2004:32). Од радњи на које је полиција посебно овлашћена *Законом о прекршајима* осврнућемо се на привођење и задржавање осумњиченог и задржавање лица под дејством алкохола или других психоактивних супстанци. У доктрини се указује да постоје различити разлози због којих лице може бити лишено слободе (ухапшено) од стране полиције. Па тако, хапшење може бити и превентивно, кад је особа ухапшена како би се спречило кршење мира, и заштитно, где је ментално оболело или пијано лице ухапшено због њихове заштите (Bevan, Lidstone, 1991:215).

Привођење лица затеченог у вршењу прекршаја без наредбе суда могуће је у случају испуњености неког од алтернативно предвиђених услова који се односе на идентитет осумњиченог (нужност провере или немогућност утврђивања), одсуство пребивалишта или боравишта, могућност напуштања територије Републике Србије у циљу избегавања одговорности за прекршај за који није могуће издавање прекршајног налога, спречавање даљег извршења прекршаја или његовог понављања, односно, избегавања прекршајног поступка. У наведеним ситуацијама привођење осумњиченог пред прекршајни суд се мора извршити без одлагања, а судија најчешће одлуку доноси у тзв. хитном поступку, чије су карактеристике извршење пре правоснажности, кратки рокови за жалбу и одлуку другостепеног суда по жалби.

Да би полиција задржала приведено лице, поред испуњености једног од наведених услова неопходно је да је осумњичени затечен *in flagranti*, да конкретне околности указују на опасност од бекства или наставаљања вршења прекршаја, те да се привођење осумњиченог судији прекршајног суда не може реализовати. Овлашћени полицијски службеник има дискреционо право да одлучи о примени мере задржавања. Временски рок у којем осумњичени може бити задржан износи најдуже 24 часа, а ова радња полиције повлачи обавезу овлашћеног полицијског службеника да без одлагања о задржавању

обавести одређена лица. То може бити лице по избору осумњиченог, а уколико је у питању страни држављанин, односно избеглица или лице без држављанства, постоји обавеза обавештавања дипломатско-конзуларног представника стране државе или представника међународне организације. Треба указати да се малолетно лице може задржати искључиво наредбом суда. Полицијски службеник је дужан да донесе решење о задржавању, против којег се може изјавити жалба.

Факултативно задржавање је могуће и када је осумњичени, који је у алкохолисаном стању или под утицајем других психоактивних супстанци, затечен у вршењу прекршаја, а из свих околности произлази постојање опасности даљег вршења прекршаја. У том случају ова процесна мера траје најдуже 12 часова, односно до отрежњења. Међутим, уколико наведено лице одбије да се подвргне испитивању ради утврђивања присуства алкохола или других омамљујућих средстава, односно, у случају да се ради о возачу моторног возила који је под утицајем алкохола (више од 1,20 мг/мл алкохола у крви) или других омамљујућих средстава, полицијски службеник је дужан да донесе решење о задржавању, да га уручи осумњиченом и обавести лица по избору задржаног лица. Против овог решења се може изјавити жалба, о којој одлучује судија месно надлежног прекршајног суда. Овде се ради о случајевима обавезног задржавања, а процесне претпоставке за предузимање овог овлашћења полиције се односе на својство учиниоца, његово психофизичко стање и радње које предузима.

У току прекршајног поступка полиција поступа по налозима прекршајног суда, што је суштински различито од улоге полиције као подносиоца захтева за покретање прекршајног поступка. Треба јасно разграничити положај полиције као странке у прекршајном поступку и обавезу полиције, као државног органа, да поступа по налозима прекршајног суда. У току прекршајног поступка полиција поступа по наредби за довођење окривљеног и општој наредби за довођење, наредби за претрес стана и лица, захтеву за проверу пребивалишта окривљеног, достављања одређених информација или уручењу позива и других аката итд.

Подношење и заступање захтева за покретање прекршајног поступка

Чињеница да се о прекршајима, као врсти казних деликата,⁷ расправља у судском поступку у великој мери је утицала на промену ове гране законодавства. Усвајањем *Закона о прекршајима* из 2013. године, који је почео да се примењује од 1. марта 2014. године, дошло је до суштинске промене у концепцији прекршајног поступка. Закон је увео судску непристрасност у доказивању постојања прекршаја јер терет доказивања лежи на подносиоцу захтева за покретање прекршајног поступка (Вукчевић, 2014:80). Увођењем доказног начела напуштено је начело утврђивања материјалне истине које је подразумевало да је суд дужан да истинито и потпуно утврди чињенице које су важне за доказивање и доношење законите одлуке (Ђуричић, Бејатовић, 2015:90). Самим тим, прекршајни поступак је постао адверзијални поступак, што је у битноме променило положај прекршајног суда и странака, посебно подносиоца захтева. Наиме, адверзијална конструкција прекршајног поступка намеће у пракси нужност објективизације принципа независности и непристрасности суда, процесне равноправности странака и једнакости оружја, као фундаменталних принципа права на правично суђење предвиђених у члану 6 *Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода*⁸ и чл. 32, ст. 1 *Устава*⁹ (Јеличић, 2017:592).

У вези с наведеним, потребно је указати да полиција у прекршајном поступку има статус овлашћеног органа. Овлашћени орган у прекршајном поступку представља овлашћеног тужиоца који на основу законског овлашћења захтева, односно од суда тражи покретање прекршајног поступка, и он има положај странке са свим правима и обавезама које из тог правног положаја произлазе (Мрвић Петровић, Митровић, 2010:118, 119). Дакле, кад је овлашћена за подношење захтева за покретање прекршајног поступка, на полицији је терет доказивања обележја прекршаја и прекршајне одговорности. (Милетић,

⁷ Наше казнено право обухвата кривична дела, прекршаје и привредне преступе.

⁸ *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода – ЕКЉП (Закон о ратификацији Европске конвенција за заштиту људских права и основних слобода са додатним протоколима, Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 - исправка и Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, бр. 12/10 и 10/15).*

⁹ *Устав Републике Србије (Службени гласник Републике Србије, бр. 98/06).*

Југовић, 2016:70). Ова процесна улога полиције захтева битно другачији приступ прекршајном поступку у односу на ранија законска решења. Целокупна активност полиције у претпрекршајном поступку, без заступања захтева и активне улоге у доказном поступку, врло често, посебно у ситуацијама када окривљени не признаје извршење прекршаја, неће довести до осуђујуће пресуде. Већ сам захтев за покретање прекршајног поступка у великој мери одређује ток доказног поступка,¹⁰ па је квалитетан захтев неопходан услов за ефикасну реализацију терета доказивања.

Захтев за покретање прекршајног поступка је иницијални акт којим полиција одређеном правном субјекту ставља на терет извршење прекршаја. Овај акт мора садржати законом прописане обавезне елементе.¹¹ У уводном делу се идентификује подносилац захтева, суд којем се подноси захтев и наводе се подаци о окривљеном. Изрека захтева садржи чињенични опис радње из које произлази правно обележје прекршаја, време и место извршења прекршаја, друге околности потребне да се прекршај што тачније одреди и пропис о прекршају који треба применити. Посебан део захтева намењен је навођењу предлога о доказима које треба извести, идентификацију сведока – лична имена и адресе, списа које треба прочитати и предмета који служе као доказ. У завршном делу захтева се наводе подаци о другим покренутим поступцима за дело које обухвата обележја

¹⁰ Одредба чл. 89, ст. 3 и 4 ЗОП прописује извођење доказа на предлог странака и дужност прибављања предложених доказа од стране странака. Одредба чл. 89, ст. 6 ЗОП предвиђа супсидијарну активност суда у извођењу допунских доказа, што је условљено постојањем два кумулативна услова: оценом постојећег доказног материјала (противречност или нејасноћа изведених доказа) и неопходношћу за свестраним расправљањем предмета доказивања. Оправдано се истиче да ова одредба обесмишљава цело начело доказивања и контрадикторна је са одредбама осталих ставова овог члана (Мариновић, 2017:VI-7). Наглашава се и да првостепени и другостепени судови често процењују да је неопходно извести одређене доказе који нису предложени, што је углавном на штету окривљених, јер се изводе докази које није предложио подносилац захтева, са циљем да се „предмет доказивања свестрано расправи“, па то води доношењу осуђујуће пресуде (Поповић, 2017:304).

¹¹ Садржину захтева за покретање прекршајног поступка прописује одредба чл. 181 ЗОП. Неуредан захтев за покретање прекршајног поступка за последицу има налог суда за уређење захтева, а рок у којем је то дозвољено учинити не може бити дужи од 15 дана. У случају да се недостаци не отклоне, суд ће сматрати да је полиција одустала од захтева и исти ће се решењем одбацити (чл. 183 ЗОП).

прекршаја који је предмет захтева, након чега следи потпис службеног лица и печат овлашћене Полицијске управе. У доктрини се оправдано указује да су објективно могуће ситуације да неке врсте прекршаја имају обележја привредних преступа и кривичних дела, због чега је значајно да подносилац захтева у захтев унесе податак да ли је покренут кривични поступак или поступак за привредни преступ, како не би било повређено правило *ne bis in idem* (Бошковић, Скакавац, 2017:131). Законска обавеза полиције је да води рачуна да не дође до повреде наведеног начела, што подразумева обавезу обавештавања суда о покренутом кривичном поступку или поступку за привредни преступ за исти прекршај, одмах по сазнању за наведене чињенице. Ову обавезу полиција има све до правоснажног окончања поступка. Захтев може садржати и предлог за изрицање процесне мере забране приступа.

У захтевима за покретање прекршајног поступка које подноси полиција као најпроблематичнији показују се делови захтева који се односе на изреку и предлоге о доказима, па ћемо томе посветити посебну пажњу. Приликом чињеничног описа радње извршења морају се јасно дефинисати одлучне чињенице, тј. правно релевантне чињенице у којима је садржано биће прекршаја за који се окривљени терети. Неопходно је навести радње које је окривљени предузео и којима је остварио законско обележје конкретног прекршаја. У пракси се чињенични опис прекршаја непотребно оптерећује навођењем чињеница које не представљају одлучне чињенице или се изостављају одређене чињенице чије је постојање нужно за конкретан прекршај.¹²

Чињенични опис прекршаја мора садржати време и место извршења прекршаја. Одредба члана 11 ЗОП предвиђа да је прекршај извршен у време када је учинилац радио или био дужан да ради, без обзира када је последица наступила. Време извршења прекршаја је значајно због низа питања: према времену прекршаја се одређује прекршајни пропис који треба применити, личне околности прекршиоца (његова кривица или узраст) утврђују се у време када је прекршај учињен, време прекршаја је од значаја и за почетак застарелости прекршајног гоњења, али и зато што оно изузетно представља обележје прекршаја (Вуковић, 2015:82).¹³ Потребно је разликовати време

¹² Примера ради, када се окривљени терети да је претицање вршио преко уздужне неиспрекидане линије на коловозу а није наведено да је прешао у саобраћајну траку намењену за кретање возила из супротног смера, што представља законско обележје прекршаја прописано чл. 55, ст. 3, т. 15 ЗОБС-а.

¹³ Као пример да време извршења прекршаја представља његово битно обележје може послужити одредба чл. 182, ст. 5, т. 3 ЗОБС-а по којој возач који

извршења и време откривања прекршаја. Време откривања прекршаја јесте дан контроле овлашћеног службеног лица које је утврдило да је прекршај извршен. Време извршења прекршаја је дан када је окривљени предузео радњу чињења или нечињења, односно, дан након протекла рока у којем је окривљени требало да нешто чини или не чини. Међутим, код многих прекршаја где није утврђен тачан датум или период када је учинилац прекршаја морао да нешто чини или не чини, а има трајну обавезу за неко деловање (нпр. редовна и трајна законска обавеза), датум контроле се појављује као једини меродаван за процесуирање и гоњење учиниоца, па и битан за застарелост гоњења (Шушњара, 2012:232).

Према законској одредби, као место извршења сматра се место где је учинилац радио или био дужан да ради, као и место где је последица наступила.

Место извршења прекршаја је значајно одредити јер је код неких прекршаја место његовог извршења саставни део прекршаја, према месту извршења се одређује надлежност суда, посебно у ситуацијама када се радња предузима у једној држави а последица наступи у другој (Ђуричић, Бејатовић, 2015:24, 25). Место извршења прекршаја, као његово битно обележје, прописано је код неких саобраћајних прекршаја (на пример, прекорачење дозвољене брзине у насељеном месту или зони школе), прекршаја против јавног реда и мира, који морају бити извршени на јавном месту итд.

Навођење околности које су потребне да се прекршај што тачније одреди подразумева указивање на друге правно релевантне чињенице које доприносе јаснијем и прецизнијем чињеничном опису прекршаја.

У захтеву се мора навести пропис о прекршају који треба применити, што подразумева правну анализу чињеничног стања. Битно је идентификовати суштину примењеног закона и препознати чињенице које су утврђене веродостојним доказима (La Rosa, 2003:425). Супсумирање утврђених чињеница у правне појмове можемо дефинисати као процес анализе утврђених одлучних чињеница кроз поређење са конститутивним елементима бића прекршаја који је окривљеном стављен на терет (Јеличић, 2016:159) и управо овај методски поступак као свој резултат даје правну квалификацију прекршаја.

има пробну возачку дозволу не сме да управља моторним возилом у периоду од 23,00 до 06,00 часова.

Посебно је важно да у поднесеном захтеву за покретање прекршајног поступка буду наведени доказни предлози. То подразумева идентификацију сведока, навођење списка које треба прочитати и предмета који служе као доказ. Устаљена пракса да се само прилаже одређена документација или наведу подаци о сведоцима, без означавања да се ради о доказима које суд треба да изведе, не може се прихватити као исправна.

Суштина процесног положаја полиције као странке у прекршајном поступку огледа се у дужности доказивања постојања обележја прекршаја и прекршајне одговорности окривљеног. То подразумева активно учествовање у прекршајном поступку. Овлашћени представник полиције има право да изврши увид у списе предмета, упозна се са изведеним доказима и усмерава доказни поступак, присуствује рочишту и претресу и изјави жалбу на одлуку суда.

Поднесени захтев заступа овлашћени представник полиције, који мора поседовати оверено овлашћење. Међутим, стиче се утисак да у пракси ова активност полиције, која би морала бити најзначајнија, није адекватно схваћена. Наслеђе прошлости, сходно ранијим законским решењима, када је често подносилац захтева сматрао да је сав његов посао завршен тиме што је поднео захтев за покретања прекршајног поступка, при том не обезбедивши у одређеном броју случајева ни најмањи доказ за тврдње које износи у поднетом захтеву (Бошковић, Скакавац, 2017:84), изгледа да је и даље присутно. При томе мислимо на неактивност полиције у заступању поднесеног захтева, што је последица недовољно схваћеног процесног положаја полиције као странке у поступку.

Сходно цитираној одредби чл. 89, ст. 4 ЗОП, на полицији је обавеза прибављања доказа чије је извођење предложено. Уколико су у захтеву за покретање прекршајног поступка предложени као сведоци полицијски службеници или друга лица, полиција је дужна да обезбеди њихово присуство на заказаном суђењу. То подразумева да ће суд позиве за сведоке доставити овлашћеном представнику полиције, са налогом да обезбеди њихово присуство. У пракси је приметно да се полицијски службеници ретко одазивају позивима суда за саслушање у својству сведока. Ризик од оваквог поступања јесте доношење ослобађајуће пресуде од стране суда услед недостатка доказа.¹⁴ Треба

¹⁴ Такви су и ставови судске праксе. У пресуди Прекршајног апелационог суда Одељење у Новом Саду III- 312 Прж. број 13373/16 од 5. 7. 2016. године је наведено следеће: „Окривљени је у одбрани оспорио прекршај за који је тужен, након чега је суд преко Полицијске станице упутио позиве полицијским

имати у виду да одредба чл. 216, ст. 2 ЗОП дозвољава суду да одустане од саслушања полицијског службеника уколико се он не одазове позиву суда ради саслушања у својству сведока, а свој изостанак не оправда. Идентичне су ситуације када се полицијски службеник не одазове позиву за суочење, јер у том случају суд може одустати од извођења ове доказне радње и донети одлуку примењујући начело *in dubio pro reo*.¹⁵

Када суд одлучује одржавањем претреса, на претрес ће бити позван и представник полиције. Претрес представља део прекршајног поступка у којем се у правом смислу речи суди, током којег се обезбеђује и утврђује материјал за доношење пресуде (Адамовић: 2017:324). У доктрини се оправдано истиче да законско решење по којем подносилац захтева не мора да присуствује претресу (чл. 240, ст. 3 ЗОП) не одговара новом концепту суђења у прекршајима у коме се настоји подстаћи процесна активност подносиоца захтева. Оно је „заостатак“ ранијег закона по којем је суд по примљеном захтеву и доношењу решења о покретању прекршајног поступка даље поступак водио по службеној дужности (Мрвић Петровић, 2014б:168). Присуство представника полиције на претресу по закону није обавезно, али је свакако пожељно. Пре свега, због могућности прецизирања захтева за покретање прекршајног поступка, уколико се за тим укаже потреба. За полицију као подносиоца захтева претрес је прилика да објективизује терет доказивања активним учествовањем у доказном поступку. Међутим, у пракси присуство представника полиције претресу није често, што за последицу, услед неактивности у реализацији терета доказивања, може имати доношење ослобађајуће пресуде.

Потребно је указати и да полиција као подносилац захтева за покретање прекршајног поступка има ингеренција да са окривљеним закључи споразум о признању прекршаја. У питању је ефикасан институт прекршајног процесног права а полиција спада у овлашћени орган који у пракси највише примењује могућност закључења

службеницима за рочиште ради саслушања у својству сведока. Сведоцима су позиви уручени, нису се одазвали позивима а изостанке нису правдали, те је суд решењем одустао од извођења доказа саслушањем сведока. Потом је на основу изнете одбране и записника о извршеној контроли (за који је окривљени казивао да га је потписао јер су га полицајци хапсили а он и није знао шта потписује) донео пресуду којом је окривљеног ослободио одговорности. Правилно је првостепени суд донео ожалбену пресуду примењујући и члан 89 и члан 216, став 2 *Закона о прекршајима*.“ Наведено према: Инг про прописи, електронско издање.

¹⁵ Више о терету доказивања у прекршајном поступку и примени наведеног начела види у: Јеличић, 2017:592-594.

споразума. Суштина овог института је у томе да се у неспорним случајевима у којима сам учинилац прихвата своју одговорност благовремено постигне договор између странака којим ће се скратити и поједноставити поступак (Ђорђевић, 2015:258). Споразум се може закључити на иницијативу полиције, односно, окривљеног и његовог браниоца, до доношења првостепене пресуде. Полиција саставља споразум сходно одредби члана 234 ЗОП која прописује садржину споразума. Приликом закључења споразума обавеза полиције је да окривљеног упозна са свим законским консеквенцама овог института и омогући му да свесно и добровољно призна прекршај, односно прекршаје који су предмет захтева, чиме се искључује могућност признања у заблуди. Полиција је дужна да окривљеном предочи последице закљученог споразума, а посебно да упозна окривљеног да се споразумом одриче права на суђење и улагање жалбе против пресуде суда донете на основу решења о усвајању споразума. Приликом закључења споразума полиција је дужна да води рачуна о интересима оштећеног, тј. да споразумом о признању нису повређена права оштећеног. Пре потписивања споразума окривљеном и његовом браниоцу мора бити омогућено да се упознају са садржином споразума. Овакво поступање полиције је неопходно како би суд усвојио поднесени споразум о признању прекршаја.

На крају, али не мање важно, улога странке у прекршајном поступку полицији омогућава да изјави жалбу против првостепене прекршајне пресуде, као и да иницира подношење захтева за заштиту законитости обраћањем Републичком јавном тужиоцу.

Закључак

Из свега наведеног се може закључити да је прекршајна функција полиције вишефункционална активност различитог садржаја. Карактеристика прекршајне функције полиције је њен континуитет, јер се остварује почев од откривања и сазнања за прекршај па до заступања поднетог захтева за покретање прекршајног поступка, изјављивања редовних и иницирања подношења ванредних правних лекова. Полиција има значајне ингеренције у домену прекршаја као казних деликата, а страначка концепција прекршајног поступка захтева да се функцији заступања поднесеног захтева за покретање прекршајног поступка посвети посебна пажња. Мишљења смо да то захтева едукацију и специјализацију полицијских службеника који би се превасходно бавили заступањем поднесеног захтева за покретање прекршајног

поступка. На тај начин полиција би ефикасније реализовала своју прекршајну функцију у свим њеним модалитетима и одговорила изазовима садашњег прекршајног поступка.

Литература

1. Адамовић, В., (2017). Претрес пред првостепеним и другостепеним прекршајним судом, *Билтен Врховног касационог суда*, бр. 2, стр. 323-337.
2. Bevan, V., Lidstone, K., (1991). *The investigation of Crime: A guide to Police powers*, Butterworths, London.
3. Бикаревић, Д., (2016). *Дискрециона оцена полиције кроз призму употребе средстава принуде*, У: Зборник радова „Европске интеграције: правда, слобода и безбедност“, Научно-стручни скуп са међународним учешћем, Тара, стр. 193-210.
4. Бошковић, М., Скакавац, Т., (2017). *Прекршајно право*, Факултет за правне и пословне студије „Др Лазар Вркатић“, Нови Сад.
5. Bunyard, R. S., (1983). Police and the law, *Police Journal*, Vol. 56, pp. 7-14.
6. Вуковић, И., (2015). *Прекршајно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
7. Вукчевић, Б., (2014). *Коментар Закона о прекршајима, са обрацима, подзаконским актима и регистром појмова*, Пословни биро, Београд.
8. Wendorf, H. D., (1965). Police education and the law of evidence, *Baylor Law Review*, 17 (3-4): 245-267.
9. Ђорђевић, Ђ., (2015). *Прекршајно право са основама привредно-преступног права*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
10. Ђуричић, М., Бејатовић, М. Г., (2015). *Прекршајно право*, Правни факултет за привреду и правосуђе, Нови Сад.
11. *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Закон о ратификацији Европске конвенција за заштиту људских права и основних слобода са додатним протоколима*, Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 - исправка и Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори, бр. 12/10 и 10/15).
12. Јеличић, М., (2016). *Образложење кривичне пресуде као елемент права на правично суђење*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.

13. Јеличић, М., (2017). *Терет и предмет доказивања у прекршајном поступку и сходна примена Законика о кривичном поступку*, У: Зборник радова „Реформски процеси и поглавље 23 (годину дана после) – кривичноправни аспекти“, LVII Саветовање Српског удружења за кривичноправну теорију и праксу, Златибор, стр. 588-598.
14. Југовић, С., (2013). *Управна функција полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
15. La Rosa, A. M., (2003). *Juridictions pénales internationales, La procédure et la preuve*, Presses Universitaires de France, Paris.
16. Лештанин, Б., Никач, Ж., (2016). *Коментар Закона о полицији са прилозима*, Пословни биро, Београд.
17. Мариновић, М., (2017). *Предлог за измене и допуне Закона о прекршајима*, У: Зборник радова са саветовања судија прекршајних судова Србије, Удружење судија прекршајних судова, VI 2-21.
18. Милетић, С., Југовић С., (2016). *Право унутрашњих послова*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
19. Милојевић, С., (2009). *Основи полицијске тактике*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
20. Милосављевић, Б., (1997). *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд.
21. Милошевић, М., Кесић, Т., Бошковић А., (2016). *Полиција у кривичном поступку*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
22. Мрвић Петровић, Н., (2014а). Недостаци Закона о прекршајима, *Избор судске праксе*, 22 (10): 13-16.
23. Мрвић Петровић, Н., (2014б). *Коментар новог Закона о прекршајима, са специјалним прилогом*, Параграф, Београд.
24. Мрвић Петровић, Н., Митровић, Љ., (2010). *Прекршајно право*, Управа за полицијско образовање, Бања Лука.
25. Oakes, J. J., (1950). The Police and the Law, *Law School Journal*, Vol. 4, pp. 29-30.
26. Поповић, М., (2017). Доказни поступак – дилеме и недостаци у пракси, *Билтен Врховног касационог суда*, бр. 2, стр. 303-322.
27. Стајић, Љ., (2012). *Контрола полиције и служби безбедности*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад.
28. Стевановић, О., (2003). *Руковођење у полицији*, Полицијска академија, Београд.
29. Субошић, Д., (2010). *Организација и послови полиције*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд.

30. Hall, J., (1953). Police and Law in a democratic society, *Indiana Law Journal*, 28 (2): 133-177.
31. Hemmens, C., Worrall, J. L., Thompson, A., (2004). *Significant Cases in Criminal Procedure*, Roxbury Publishing Company, Los Angeles, California.
32. Clark, P. J., (1965). Isolation of the police: A comparison of the British and American situations, *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 56 (3): 307-319.
33. Шкулић, М., (2017). *Улога полиције у заштити права оштећеног кривичним делом*, У: Зборник радова „Полиција и правосудни органи као гаранти слободe и безбедности у правној држави“, Научно-стручни скуп са међународним учешћем, Тара, стр. 41-66.
34. Шушњара, М., (2012). Време извршења прекршаја, *Билтен Врховног касационог суда*, бр. 2, стр. 219-235.
35. *Устав Републике Србије* (Службени гласник Републике Србије, бр. 98/06).
36. *Закон о полицији* (Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016).
37. *Закон о прекршајима* (Службени гласник Републике Србије, бр. 65/13 и 13/16).
38. *Законик о кривичном поступку* (Службени гласник Републике Србије, бр. 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014).
39. *Закон о безбедности саобраћаја на путевима* (Службени гласник Републике Србије, бр. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 55/2014, 32/2013 - Одлука УС РС, 96/2015 - други закон, 9/2016 - Одлука УС РС и 24/18).

Misdemeanor function of the police

Abstract: *The author considers the misdemeanor function of the police as a multifunctional activity of different content. It is pointed out that this function of the police is manifested in the following modalities: detection and clarification of misdemeanors, punishment of perpetrators of misdemeanors by issuing a misdemeanor order, self-initiative actions on the basis of legal powers and acting on the orders of the misdemeanor court and submission and representation of the request for initiation of misdemeanor proceedings. Analyzing the aforementioned forms of misconduct of the police and their segments, the author notes that the position of the police as a party in the misdemeanor procedure is especially significant because it is a new role of the police, which is a consequence of legal changes and an adversarial construction of the misdemeanor procedure. For this reason,*

special attention has been paid to the elements of the request for the initiation of misdemeanor proceedings and the procedural activities of the police during the misdemeanor proceedings, which objectify the burden of proof.

Key words: *police, misdemeanors, misdemeanor function of the police, misdemeanor procedure, burden of proof*

Ivan JOKSIC, PhD*
Faculty of Law for Commerce and Judiciary
University Business Academy, Novi Sad

Doi: 10.5937/bezbednost1801068J

UDK: 614.253.83:347.12

Pregledni naučni rad

Primljen: 27. 11. 2017. godine

Datum prihvatanja: 22. 06. 2018. godine

Determining the legal liability in the cases of adverse outcomes of medical treatment (medical error)

***Abstract:** The profession of a medical professional (physician) includes providing medical assistance to patients, thereby allowing for the alleviation of consequences to their aggravated health condition. The medical profession is associated with many risks which the workers and the institutions providing such assistance are exposed to. It is not rare that physicians face or become involved in legal proceedings for the compensation of damages arising from the occurrence of medical errors. For these reasons, the aim of this study is the analysis of cases where there has been a medical error, and the ways of determining the physicians' liability. The data on the medical error cases were collected owing to the direct experience of the author of this study, who took part in legal proceedings as expert adviser. The data were also collected through the entry/exit tests taken by physicians within a course accredited by the Serbian Medical Chamber*. The collected material was processed using several methods. The results showed that the failure to follow procedures at both the proactive and reactive level contributes to the occurrence of medical errors. This research has shown the extent to which medical errors result in legal proceedings. It also points to the lack of knowledge on the part of physicians when it comes to the legal aspects of medical error.*

***Key words:** medical error, patient, damages, legal proceedings, legal property claim, testing*

*The paper is based on research findings in the course entitled: "The process of determining the professional liabilities in the cases of adverse outcomes of the medical treatment (medical error)". The course was approved by the Serbian Medical Chamber No 153-02-1979/2014-01 of 18th August, 2014. Email:ijoksic@hotmail.rs

Introduction

The right to life and the right to health belong to the basic human rights, without which a range of other human rights can not be exercised. Excluding the permitted forms of restrictions of the human rights, we can mention the area where the life and health are most frequently compromised. These are the situations where the actions of people cause another person to be deprived of the right to life and health. If we take into account the risk that entails dealing with a certain profession, then we can mark the medical profession as a potentially dangerous zone which may cause a threat to human life and health. We should also bear in mind that these are mainly the actions which, as a rule, are harmful to the life and health of the patient due to the careless treatment of physicians.

The introduction of modern technical devices and similar gadgets in medicine has led to the increased spread of technologization in the relation between physicians and patients. Further development of medicine is directly conditioned by the use of sophisticated technical equipment. Owing to modern medical means, diagnosis is faster and more precise, and the treatment and rehabilitation are more efficient, more effective and safer (Cvetkovic, Nikolic, 2014: 352). However, the rapid development of technics and its use for medical purposes has not been able to exclude the possibility of the occurrence of medical errors. Therefore, in recent decades there are increasingly frequent cases in which the need for implementation of specific procedures to identify medical error has been emphasised. The borderline cases in which it came to medical errors are those when there was a fatality, i.e. patient's death or serious health damage. Therefore there has been a need to add external support to the relations between physicians and patients, in the form of legal norms of conduct, which would reduce mistrust (Lapcevic et al., 2001: 52).

In medicine, it has always been about health or sickness, i.e. life or death. Once upon the time the medical ethics contained an unwritten rule to be the sole arbiter in resolving these issues. The trust that patients used to have in their physician was at a high level. Hence the correctness of medical procedures was almost not within the jurisdiction of the courts (Radisic, 2004: 101). However, the profession of a physician is associated with many risks the physicians themselves are exposed to as well as the institutions where such assistance is provided. Hereby, first of all, we refer to the cases where the conscientious work of physicians is called into question by patients or members of their immediate family.

In practice, the cases where physicians are drawn into civil legal procedures, i.e. litigations for compensation of damages are not that rare. The essence of initiating and conducting such proceedings concerns the review of options for compensation embodied in meeting the interests of patients as the injured party, i.e. prosecutors in the proceedings. The practice of the courts in the world is full of examples where there were litigations with the demanded damages expressed in millions. There is a large number of legal proceedings in which unscrupulous patients won the cases due to the lack of preparation by the defense of the defendant health care workers.

The lack of awareness of the need for more comprehensive regulation of the procedures and attitudes towards patients favored the negative outcomes of litigations to health workers. An additional reason for the unfavorable situation of health workers are sensationalist writing of certain media in which they are blamed for mistakes in advance. In this regard, the print media are dominant, publishing the premature and insufficiently verified information where health care workers are condemned in advance for the irregularities that have not been proven in the conducted legal proceedings.

The concept and meaning of medical error

The first findings of malpractice date from the time of the Old Babylonian Empire at the time of Hammurabi (1792-1750 BC). This ruler of the Old East is known for adopting the Code, which is one of the oldest legal documents. In this legal text there are provisions governing the liability of physicians for different actions. Thus, for example, the provision §218 states the following: „If a physician inflicts a severe wound and kills a patient, or opens the eye of a patient and destroys the eye, his hands shall be cut off“. In contrast to that, the provision §221 states: "If a physician manages to cure patient's broken bone or soft weak parts, the patient shall give the physician five shekels of silver". There were findings of malpractice at the time of Hippocrates as a postulate "to help but without injury", as well as in the ancient Rome and in Imperial Russia.

The concept of the professional error appeared in the literature for the first time in the mid-nineteenth century. This phenomenon was identified by Semmelweis, who introduced the disinfection of hands, as a means to prevent the possible occurrence of a medical error. In the second half of the 20th century, German experts from Robert Koch Institute cite some interesting data related to the presence of medical errors in the work of German doctors. In fact, every year about 40,000 complaints for professional errors

are filed in Germany, but about 12,000 of them are not be proven. It is useful to point out that in the United States, between 44,000 and 98,000 patients die as a result of medical errors (the data is used from the website: <http://www.b92.net/zdravlje>, 15 August, 2017).

The meaning of medical error was first described by German physician Rudolf Virchow in the second half of the nineteenth century, as a "violation of the generally recognized rules of the art of treatment, due to lack of necessary attention or prudence" (Radisic, 2009: 12). Such definition of medical error has experienced certain disputes along the lines of renaming it to negligent conduct of physicians, mistakes in applying treatments, serious or minor neglect of duties which a physician must abide etc. However, there are those who deny the possibility of the complete definition of medical error, primarily due to a variety of situations where it is necessary to assess the circumstances in which the treatment was conducted. It is therefore not possible to find a precise definition of medical error that would encompass all the aspects of mistreatment of physicians in carrying out their duties.

Taking into account the various definitions of its term, we can say that a medical error represents the actions of doctors violating the rules of the medical profession (*contra legem artis*), the regulations governing the medical industry and criminal legislation drafting the incriminating zone of certain offenses. Consequently the concept and meaning of a medical error may be based on medical and legal definitions.

The medical definition of medical error contains both the objective and subjective elements. Hence, a medical error can be considered as a violation of medical codes of practice (objective element) performed wrongly by the physicians in the context of their duties (subjective element).

The legal definition of medical error includes any actions of physicians (or failure to act) violating the applicable legal regulations. By this is meant a violation of special laws regulating the health industry and patient rights (health care users), as well as the violation of criminal regulations.

In terms of violations of health regulations, it is important to point out the content of certain provisions of Article 67 of the Law on Health Care (Law on Health Care of Serbia, "Official Gazette of the Republic of Serbia", No 107/05-106/15). This Article provides that, in the implementation of health care, the health institutions and private practices are obliged to apply scientifically proven, tested and safe medical technologies in the prevention, diagnostics, treatment and rehabilitation (paragraph 1). It also states that under health technologies is meant all medical methods and procedures that can be used in order to improve people's health, in the prevention, diagnosis and treatment of diseases, injuries and rehabilitation, which include safe,

quality and effective medicines and medical devices, medical procedures and the conditions for the provision of health care (paragraph 2).

Given that the exercise of medical activities complementary to the rights of patients to which it is directed, and represent an important moment of the applicable provisions of the Law on Patients' Rights (Law on Patients' Rights, "Official Gazette of the Republic of Serbia", No 45/13). According to Article 3 of this law, the patient is guaranteed the same right to quality and continuous health care in accordance with his/her general state of health, the generally accepted professional standards and ethical principles, in the best interests of the patient and the respect of his/her personal views (paragraph 1). More specifically, the same law regulates the issue of the right for compensation of damages to the patient incurred due to a medical error. In this context, a provision of Article 31 is important, which stipulates that a patient who, due to a professional error of a health worker or health associate, in the implementation of health care suffers damage to his body, or a professional error causes the deterioration of his health, has the right for compensation under the general rules on liability for damages.

Negligent conduct of doctors due to which there has been a medical error can enter the incriminating zone of criminal offense "negligent provision of medical care" as in Article 251 of the Criminal Code of Serbia (The Criminal Code of Serbia, "Official Gazette of the Republic of Serbia", No 85/05-108/14). The perpetrator of this offense is a physician who in providing medical assistance applies obviously inappropriate means or an obviously inappropriate method of treatment, or does not apply the appropriate hygiene measures, or generally acts negligently and thus causes the deterioration of the health condition of a person (paragraph 1). Although different in content, the common denominator of the abovementioned actions is reflected in the unconscionable treatment of physicians when providing medical care, non-compliance with the adopted medical rules and common practices in the treatment of people, which gives "blanket" character to this offense (Lazarevic, 2011: 791).

In the group of criminal offenses against people's health (Chapter XXIII of the Criminal Code), there are other criminal offenses that criminalize improper treatment by physicians and other health workers, as following: unlawful conduct of medical experiments and trials (Article 252); failure to provide medical assistance (Article 253), and serious offenses against people's health (Article 259).

Finally, physicians can often make the following mistake: if they are not professional and competent for a specific problem; if they are not committed to the problem they are facing; if they are limited for time, or

simply they have no time for more detailed consideration of problems (Vucetic et al., 2011: 107).

Medical error in the court practice

Medical error is a subject matter for the legal proceedings in which patients, as the injured party, claim compensation for damages. By the method of reviewing the situations in court practice, we can observe that the dominant legal proceedings are those in which moral and material satisfaction of the plaintiff is claimed. In this way, the subjective right to compensation given to individuals in their own interest in order to satisfy their own needs is ensured (Radisic, 2014: 18).

In order to enable the better understanding of the practical aspects of establishing medical error, we will highlight certain examples from the court practice. The legal proceedings result in total or partial adoption of the damage claims, or their dismissal due to improper reference to the damages incurred due to medical error.

The first case (Source: Judgement in Case No P 18. 3507/10):

Before the Basic Court in Kraljevo, legal proceedings were conducted for the compensation of damages of the plaintiff Jane Doe against the defendants: the Republic of Serbia, the Ministry of Health and the Health Center "Studenica", Kraljevo. Description consists in the fact that the plaintiff was admitted to the medical center for gynecological surgery on 26 March, 2010 and that day she underwent surgery via the laparoscopic method due to the existence of ovarian cysts. On the same day, after surgery, the plaintiff felt stomach pains and when she stood up, she noticed and felt a burn in the calf of her left leg. The next morning she saw a burn. She told that to the doctor but he did not react. Over the next few days, the wound was becoming more conspicuous, and began to be more painful. On 30 March, 2010, the plaintiff went to the regular check-up and bandaging, told the doctor how she felt, showed him the leg, the doctor then cleaned the wound with benosone and alcohol, and she went home. Over the next 3-4 times when she checked in for bandaging, the wound was disinfected, but the leg pain continued to intensify. After about two weeks, the plaintiff saw the surgeon, the wound was cleaned and she was instructed to go and see a plastic surgeon. The plastic surgeon performed the surgery under local anesthesia and put 13 stitches. The doctor, who had initially provided medical assistance to the plaintiff, declared that he hadn't been paying attention, and had not even notice that the plaintiff had had an injury on her leg before the operation, and that the plaintiff had not reported it to the doctor. He also

stated that it was not clear how the plaintiff could have been burnt at all, and that he could only assume that perhaps the clasp, which had been located on the belt for binding patients during surgery to avoid patient's jerks, had come into contact with the plaintiff's leg. The doctor who subsequently performed plastic surgery on the plaintiff stated that the plaintiff had come to him with the burn that had the form of ellipsoid, and that she required surgical intervention in which dead tissue was removed.

Discussion: Having conducted the evidentiary proceedings, the court found that the claim was substantiated, accepted it and ordered the HC "Studenica" in Kraljevo to compensate for non-pecuniary damages to the plaintiff. The non-pecuniary damage is reflected in the physical pain suffered, the fear and the botched look. Summing up the findings and opinions of expert advisers and a neuropsychiatrist expert surgeon, the court found that the plaintiff based her claim on the principle of strict liability. The defendant referred to the application of Article 192 of the Law on Obligations (The Law on Obligations of Serbia, "Official Gazette of SFRY", No 29/78, Official Gazette of FRY, No 31/93, and Official Gazette of SMNE, No 1/03-Constitutional Charter), which stipulate that the injured party who has contributed to the damage incurred or for it to be larger than it would otherwise be, is entitled to proportionately reduced amount of compensation. The Court did not accept the findings and opinion of expert advisers who advocated the divided responsibilities, as the plaintiff did not contribute to the occurrence of the injury by any of her actions whatsoever.

The second case (Source: Judgement, 12 P no. 1779/10):

Before the Basic Court in Kraljevo, civil proceedings for damages were conducted under the charges of John Doe against the defendant: HC "Studenica" in Kraljevo. Factual description is the following: the plaintiff was treated in the period from 7 January to 5 February, 2007 because of an injury to his left foot. The plaintiff states that "due to inadequate treatment and deterioration of health, he had to continue treatment at the Military Medical Academy in Belgrade, where he was operated and where the treatment was completed". He also states that due to health complications, the plaintiff suffered fear and pain of high intensity, which eventually weakened, and that during the period of treatment and recovery he was incapable of any work. The defendant disputed the allegations in the claim and pointed out the objection of shared responsibility (Article 192 of the Code of Obligations). Based on the medical records and the examination, the expert adviser was of the opinion that the treatment from the time of admission to the discharge had been in accordance with the rules of the profession, and that there had not been a failure which could be qualified as inadequate treatment which threatened the health of the plaintiff. The findings and

opinion of the expert neuropsychiatrist stated that the plaintiff had not experienced primary fear at the time of the injury and treatment. There were no objections to the findings and opinions of expert advisers, so the court fully accepted them as professional, objective and sufficiently substantiated. On the basis of the reached facts, in evidentiary proceedings the court fully dismissed the plaintiff's claim.

Discussion: In this particular case, it is questionable whether there is a causal link between the physical pain, fear and mental anguish suffered by the plaintiff and the defendant's conduct, or whether the employees of the defendant and their irresponsible behavior caused the inadequate treatment. In this respect the opinion was derived by expert orthopedists, who found that doctors who treated the plaintiff, and who are employed by the defendant, acted according to the rules of the profession and that their conduct did not cause physical and mental suffering to the plaintiff. Such suffering was greatly increased by the plaintiff himself who contacted the doctor only after 9 days, and thus allowed the wound to further complicate and prolong the treatment time. This finding did not have any objections, so the court decided not to adopt the plaintiff's claim, which was based on the "existence" of medical error perpetrated by the employees of the defendant.

Testing the physicians (course trainees) on the topic of medical error

a) Type of research: This study was conducted as part of an accredited course entitled: "The process of determining professional liabilities in the cases of adverse outcomes of the medical treatment (medical error)". The course was approved by the Serbian Medical Chamber No 153-02-1979/2014-01 of 18th August, 2014 (the course was recorded in the official records under the number: A-1-1801/14).

Testing of physicians was conducted in two cities and one municipality, namely: Kraljevo, Novi Pazar and Vrnjacka Banja. Before the beginning of the lectures, the trainees were given entry tests, and after the lectures they filled in exit tests (see Appendix 1).

b) Methods: When conducting the research, a broader methodological approach was used consisting of many different methods. As a method that dominated during the research we can mention the following: content analysis, statistical, historical, systematic, comparative, induction, deduction, etc.

c) Results: The Commission composed of three members discussed the results obtained from testing. On the basis of this, the results were

analyzed using statistical methods. The final results are shown separately for each lecture.

Table 1. Results of testing the physicians in Vrnjacka Banja

Question	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Entry test	56%	36%	50%	42%	82%	10%	22%	12%	6%	4%	10%	4%
Exit test	98%	91%	88%	84%	100%	44%	70%	33%	56%	63%	53%	53%

Table 2. Results of testing the physicians in Kraljevo

Question	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Entry test	68%	69%	28%	44%	62%	13%	68%	85%	15%	22%	18%	44%
Exit test	99%	96%	79%	84%	100%	100%	92%	76%	72%	73%	77%	93%

Table 3. Results of testing the physicians in Novi Pazar

Question	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Entry test	66%	26%	58%	62%	62%	18%	28%	15%	8%	8%	13%	3%
Exit test	99%	95%	83%	87%	100%	64%	90%	36%	52%	73%	57%	63%

d) Discussion: Sublimating the shown results we can observe certain regularity in giving answers from the entry and exit tests.

Entry test: the highest number of respondents (percentage of 56%, 68% and 66%) correctly answered the first question (what is medical error?). The situation is similar with the answers to the fifth question (82%, 62% and 62%), which consisted of the task of circling one of the offered answers to the following question: Serbia annually reports to OUN the following number of fatalities due to medical errors? The weakest answers were given to the tenth question (Which official actions are taken in preliminary proceedings related to a medical error?), and the twelfth question

(List the relevant international and European legal instruments governing the right to health of man - the patient?). Expressed as a percentage is as follows, answers to the tenth question: 4%, 22% and 8%, and answers to the twelfth question: 4%, 44% and 3%.

Exit test: The percentage of the correct answers given here is not exactly the same as in the case with the entry tests. The percentage of the highest number of correct answers is to the first (98%, 99% and 99%) and fifth (100%, 100% and 100%) question, which is quite expected because the respondents previously demonstrated a high level of knowledge at the entry tests. The situation is somewhat different in other questions, because they exhibited different trends depending on the place of taking the tests. In Vrnjacka Banja, the lowest percentage of correct answers given to questions is to the sixth (44%) and eighth (33%) question. In Kraljevo and Novi Pazar, the lowest percentage of correct answers given to questions is to the eighth (76% -36%) and ninth (72% -52%) question.

The test results indicate the selective knowledge of physicians related to different aspects of medical error. They range from a complete knowledge of the concept and importance of medical error to weaker knowledge of the regulations governing the health care (Law on Health Care) and actions of physicians, thereby medical error becomes part of incriminating zone of certain criminal offenses against human health (Criminal Code). Finally, it is surprising that the question about tactical errors, which includes the optional selection of choices, did not receive a satisfactory answer in Vrnjacka Banja, while the situation in the other two cities was far more certain.

Conclusion

Providing medical assistance to patients carries with it the risk of mistreatment. This means the application of the procedures that are in violation to the applicable laws and bylaws governing the medical industry. However, what is necessary to be made first is the determination of the concept and importance of medical error. In this regard, we can note the presence of a number of different interpretations of medical treatment that represents a medical error in both the medical and legal terms (*contra legem artis*).

Determining the medical error in court practice is reflected in the legal proceedings in which plaintiffs (patients) require compensation for damages. Consideration of the substantiality of damage claims is largely conditioned by the results brought in by the medical expert advisers. Therefore, we can observe the different treatment of the court whose

decisions range from full and partial acceptance or dismissal of damage claims. The circumstances that the court takes into account are various aspects of providing the medical assistance (act or failure to act).

The research of medical error within the course entitled "The process of determining the professional liabilities in the cases of adverse outcomes of the medical treatment (medical error)" included the entry and exit tests given to physicians. The results that were obtained showed that the level of knowledge demonstrated is greater when it comes to the area of health, and it is smaller when it comes to the field of legal regulations governing the medical industry. Particularly poor results can be observed in the sphere of knowledge of the procedural rules of the treatment.

References

1. Цветковић, М., Николић, Ђ. (2014). Грађанскоправна одговорност због непримене неопходних медицинских средстава. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 53(68): 371-392.
2. Лапчевић, М., Иванковић, Д., Жигић, Д. (2001). *Личност, здравље и здравствено васпитање*. Секција опште медицине Српског лекарског друштва, Београд.
3. Радишић, Ј. (2004). *Медицинско право*. Факултет за пословно право, Београд.
4. Круљ, Љ. (2000). Одговорност лекара због необавештавања пацијента о ризицима операције - анализа једног случаја из праксе домаћих судова. *Право - теорија и пракса*, (3-4): 69-75.
5. Data were used from the following website: <http://www.b92.net/zdravlje> (15.06.2016.)
6. Радишић, Ј. (2009). Грађанска одговорност лекара која проистиче из њиховог занимања. *Ревија за право осигурања*, 7(1): 11-27.
7. Law on Health Care in Serbia ("Official Gazette of RS", No 107/05-106/15)
8. Patients' Bill of Rights of Serbia ("Official Gazette of RS", No 45/13)
9. The Criminal Code of Serbia ("Official Gazette of RS", No 85/05-108/14).
10. Лазаревић, Љ. (2011). *Коментар Кривичног законика*. Правни факултет Универзитета Унион, Београд.
11. Вучетић, Ч., Вукашиновић, З., Тулић, Г., Дулић, Б., Димитријевић, К., Калезић, Н. (2011). Правни аспекти лекарске грешке. *Acta chirurgica Iugoslavica*, 58 (1): 107-111.

12. Радишић, Ј. (2014). Правна квалификација медицински неиндикованог хируршког захвата обављеног на инсистирање пацијента. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 58(66): 13-28.
13. Judgement in Case P No 18 3507/10
14. The Law on Obligations of Serbia ("Official Gazette of SFRY", No 29/78, Official Gazette of FRY, No 31/93, and Official Gazette of SMNE, No 1/03-Constitutional Charter").
15. Judgement in Case P No 12 1779/10

Утврђивање правне одговорности код нежељеног исхода у лечењу (лекарска грешка)

Апстракт: Позив здравственог радника (лекара) се састоји у пружању здравствене помоћи пацијентима чиме се помаже санирању последица по њихово нарушено здравствено стање. Позив лекара повезан је са многобројним ризицима којима су изложени сами радници и установе у којима се оваква помоћ пружа. Неретко се лекари суочавају односно бивају увучени у парничне поступке за накнаду претрпљене штете по основу наступања лекарске грешке. Зато је циљ ове студије анализа случајева у којима је дошло до лекарске грешке и начина утврђивања одговорности лекара. Подаци о случајевима лекарске грешке прикупљени су на основу непосредних искустава аутора рада који је као већтак учествовао у судским поступцима. Такође су прикупљени подаци добијени улазно/излазним тестовима лекара у оквиру истоименог Курса акредитованог од стране лекарске коморе. Прикупљени материјал је обрађен коришћењем више метода. Резултати су показали да непоштовање процедуре на проактивном и реактивном нивоу доприноси настанку лекарске грешке. Томе у прилог иде и недовољна информисаност лекара о правним аспектима лекарске грешке. Ово истраживање је показало у којој мери лекарска грешка добија судски епилог. Такође се указује на недовољну информисаност лекара о правним аспектима лекарске грешке.

Кључне речи: лекарска грешка, пацијент, накнада штете, парнични поступак, имовинскоправни захтев, тестирање.

Др Светлана РИСТОВИЋ,
Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Дои: 10.5937/bezbednost1801080R

УДК: 351.74/76(497.11)

354.33(497.11)“2018-2023“

Прегледни научни рад

Примљен: 26.3.2018. године

Ревизија: 20.6.2018. године

Датум прихватања: 22.06.2018. године

Реформа полиције заснована на стратешким основама Осврт на Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023.

***Апстракт:** У Министарству унутрашњих послова од 2001. године одвија се процес реформи чији је циљ стварање професионалне, ефикасне и одговорне полиције. За то је било потребено створити стратешки и нормативни оквир у којима полиција може да делује на принципима нове филозофије, организације и стила рада. Тај процес је настављен и у актуелном времену предлогом Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023.*

У овом раду представиће се најважнији ставови предлога Стратегије развоја који оцртавају основе за наставак спровођења реформи и утврђују правац даљег развоја полиције у Републици Србији. Конкретно, после одређења визије, мисије и општег циља Министарства унутрашњих послова, говори се о три стратешке области: 1. Безбедност, 2. развој институционалних капацитета и сарадње и 3. сервис грађана. После упознавања са приоритетима и циљевима који су груписани у оквиру ове три стратешке области, издвојиће се и промишљати поједини делови садржаја у којима се презентују основе и ставови од значаја за реформу и даљи развој полиције у Републици Србији.¹

¹ Овај рад је настао као резултат реализовања научноистраживачког пројекта *Развој институционалних капацитета, стандарда и процедура за супротстављање организованом криминалу и тероризму у условима међународних интеграција*, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (бр. 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011-2018), и истраживања на пројекту *Управљање полицијском организацијом у спречавању и сузбијању претњи безбедности у Републици Србији*, који финансира и

Кључне речи: Стратегија развоја МУП-а, полиција, сервис грађана, јавна безбедност, институционални капацитети и сарадња.

Увод

Српска полиција спроводи веома сложен и дуготрајан реформски процес који има за циљ стварање деполитизоване, децентрализоване, демократске и професионалне службе. Почетак процеса реформи (2001. године) заснован је на процени и анализи тадашњег стања полиције и постављањем путоказа даљих демократских промена. Конкретно урађена су документа стратешког карактера и то 1) Студија заснована на налазима: Монк, Р., (2001). *Извештај о раду полиције у Савезној Републици Југославији*, ОЕБС, Београд. Комплементаран са овим документом био је: 2) Слејтер, Ц., (2001). *Извештај о процени стања људских права, етике и стандарда полицијског функционисања у Савезној Републици Југославији, Србији и Црној Гори*, Савет Европе, Београд. По објављивању ових докумената и одређених унутрашњих иницијатива у Министарству унутрашњих послова Републике Србије, презентован је у Влади (11. априла 2003. године 3) Документ визије МУП-а Републике Србије.

Поменута стратешка документа показала су правац којим би реформа требало да крене и да се усмерава. Конкретно, визија је одређена тако да МУП тежи успостављању и заштити друштва у коме су појединац и његова имовина сигурни, на основу владавине права и уз пуно поштовање свих слобода и људских права гарантованих *Уставом*. Циљ је стварање професионалне, деполитизоване и ефикасне институције, подвргнуте демократској спољњој контроли и надзору, која грађанима пружа високо квалитетне услуге и која одговара потребама и захтевима демократског преображаја и развоја Републике Србије, при чему се стимулишу проактиван однос припадника МУП-а и њихово интегрисање у заједницу у којој раде.

Тада утврђене визија, мисија и вредности представљале су темељ за даље реформске потезе уз истовремени рад на изградњи и успостављању новог система вредности у полицији који треба да усвоје сви припадници полиције и који ће представљати значајан мотивациони и покретачки фактора у обављању полицијске функције.

Својеврсну евалуацију до тада предузетих реформских промена у полицији Републике Србије представљало је доношење документа под називом *Ка стварању савремене и одговорне полицијске службе* из

реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду, циклус научних истраживања 2015-2019. година.

јануара 2004. године, у коме су сагледани приоритети реформи у МУП-у током наредне две године и о жижки међународне помоћи у том периоду (<https://www.osce.org/sr/serbia/18311?download=true>, доступно 8. 3. 2018). Започета реформа настављена је доношењем *Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова Републике Србије 2011 – 2016.*

(http://arhiva.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf., доступан 25. 2. 2018). Отварајући нову фазу развоја Министарства, ова *Стратегија* је дефинисала оквир за спровођење реформи у предстојећем периоду, истовремено одређујући правац и начин на који ће се тај процес одвијати. У том смислу дефинише визију, вредности, мисију и циљеве и одређује стратешке области од кључног значаја за будући развој Министарства. Кроз дефиницију визије да „МУП као јавна служба стално стреми савременој, демократској, одговорној и ефикасној полицијској служби, гарантујући безбедност, делујући као сервис грађана и доприносећи одрживом развоју и европским интеграцијама“, виде се две кључне одреднице у развоју Министарства, а то је, с једне стране, да буде поуздан партнер у процесу европских интеграција, а с друге стране, јавни сервис који ће бити на услузи грађанима.

У међувремену донет је низ стратегија чији је носилац Министарство, међу којима су: *Национална стратегија за спречавање и борбу против тероризма (2017-2021)*; *Стратегија интегрисаног управљања границом у Републици Србији (2017-2020)*; *Стратегија за превенцију и сузбијање трговине људима, посебно женама и децом и заштите жртава (2017-2022)*; *Стратегија развоја информационо-телекомуникационих технологија Министарства унутрашњих послова (2016-2020)*; *Стратегија заштите од пожара (2012-2017)*; *Национална стратегија за борбу против насиља и недолечног понашања на споретским приредбама (2013-2018)*; *Стратегија полиције у заједници*; *Стратегија за борбу против организованог криминала, Национална стратегија заштите и спасавања у ванредним ситуацијама*, као и десетине других, како актуелних, тако и оних које то више нису, а у којима је Министарство било носилац или је учествовало као носилац мера, односно активности.²

Што се тиче нормативног оквира, он није на задовољавајућем нивоу услед неусклађености и недоречености, тако да предстоје активности на доношењу великог броја закона, између осталог, у области регуларне и ирегуларне миграције, визне политике, правосудне

² Шире: Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023, стр. 21-22, <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 23. 2. 2018.

сарадње, организованог криминала, тероризма и др. Промене нормативног оквира се врше у складу са *Споразумом о стабилизацији и придруживању*, а са циљем убрзања европских интеграција.

Сва ова стратешка документа представљају концепцијске и стратегијске основе за реформу и развој полиције у Републици Србији и важећа правна решења о организацији и пословима полиције која су утврђена *Законом о полицији* (Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016).

У изложеном стратешком и нормативном оквиру предлаже се доношење нове Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023, која је тренутно у фази радне верзије.

Министарство унутрашњих послова налази се пред новом фазом у процесу свог развоја, а ова Стратегија треба да покаже правац и начин одвијања тог процеса. Она треба да обезбеди стратешки приступ безбедносним претњама и изазовима који стоје пред полицијом Републике Србије.

Следи осврт на предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023.

Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023.

Сачињавању Предлога Стратегије развоја МУП-а претходила је Анализа стратешког и нормативног оквира, Анализа окружења, Анализа постојећег стања у Министарству унутрашњих послова и Анализа резултата спровођења *Стратегије развоја МУП 2011-2016*, које чине њен саставни део у виду прилога.

Анализа стратешког и нормативног оквира обухватила је сагледавање њиховог садржаја. Код стратешких докумената пажња је била усмерена на проблеме и спорна питања која обрађују, њихову имплементацију, период на који се односе, носиоце и остварене односно неостварене резултате. Што се тиче нормативног оквира, установљено је да није на задовољавајућем нивоу и да процес интеграције у ЕУ захтева значајније и обимније усклађивање регулативе и нарочито делотворнију њену примену у пракси.

Анализом окружења сагледавају се кључни правно-политички, економски, социјални, технолошки и еколошки трендови и изазови Министарства унутрашњих послова.

За анализу постојећег стања у Министарству коришћени су налази Дирекције полиције и сектора МУП-а, чију основу чине сагледавања од стране организационих јединица у оквиру МУП-а.

Анализа резултата спровођења претходне *Стратегије развоја МУП (2011 – 2016)* представља део евалуационог извештаја у коме су размотрена четири евалуациона параметра у одређивању резултата: релевантност, ефективност, ефикасност и власништво, односно одговорност.

Предлог Стратегије развоја МУП (2018-2023), као документ свеобухватног планирања дугорочних приоритета, на почетку прецизно дефинише визију, мисију и општи циљ.

Као **визија** се одређује тежња МУП ка савременом, демократском, одговорном и ефикасном институционалном деловању, гарантујући безбедност и штитећи права и слободе свих грађана Републике Србије.

Иако овако утврђена визија одступа од визије у претходној Стратегији у делу да полиција „делује као сервис грађана и доприноси одрживом развоју и европским интеграцијама“, даљом анализом Предлога Стратегије више је него евидентно да се питање прерастања Министарства у сервис грађана и допринос европским интеграцијама никако не доводи у питање, већ је заправо целокупно деловање Министарства усмерено у том правцу и такав став види се из скоро свих одредби предложене Стратегије, што је више него афирмативно за њено прихватање, а сервис грађана је препознат и као посебна стратешка област (препука).

Мисијом се Министарству задаје да: штити права и слободе свих грађана гарантујући им безбедност као појединцима и члановима заједнице у складу са њиховим очекивањима и прихваћеним међународним стандардима; Делује проактивно и превентивно и сузбија криминал у сарадњи са другим актерима – правосудним и другим државним органима, полицијским службама других држава и међународним организацијама; Одржава јавни ред и мир активно доприносећи слободи изражавања и окупљања, водећи рачуна о потребама социјално рањивих и маргинализованих група; Води евиденције и издаје савремена и безбедна документа делујући као сервис грађана и поштујући право на приватност; Штити грађане од природних катастрофа и техногених хаварија и пружа помоћ у насталим ванредним ситуацијама делујући и превентивно, а све у партнерству са локалном заједницом, другим локалним и државним институцијама, другим државама и међународним организацијама; Обезбеђује границе Републике Србије, у складу са принципима интегрисаног управљања и прекограничне сарадње, омогућавајући безбедно кретање људи, ефикасно одвијање привредних активности и сузбијање прекограничног криминала; Обезбеђује и унапређује саобраћајно-полицијску заштиту у безбедности саобраћаја, успостављањем свеобухватног заштитног

система активирањем саобраћајних фактора на свим нивоима друштва и развија ефекте саобраћајне превенције кроз унапређење модела инспекцијског надзора у области возача, возила и путне сигнализације.

Овакво одређење мисије Министарства заправо је набрајање кључних области рада и одређење задатка односно начина остваривања функције Министарства у сваком од њих. Одређење мисије у анализираној Стратегији је потпуно идентично са њеним одређењем у *Стратегији развоја МУП-а за 2011-2016*, што не чуди имајући у виду да мисија значи функцију односно задатак неке организације, а што није променљива категорија, нарочито када се ради о Министарству унутрашњих послова.

Општим циљем се сматра унапређен рад Министарства унутрашњих послова као савремене, демократске, одговорне и ефикасне полицијске службе која гарантује безбедност и делује као сервис грађана. Кроз одређење општег циља види се систем вредности коме тежи Министарство у свом раду.

У делу Стратегије под називом **стратешке области** одређују се приоритети и циљеви Министарства унутрашњих послова који су груписани у оквиру три стратешке области: 1) Безбедност, 2) Развој институционалних капацитета и сарадње и 3) Сервис грађана. Овим поглављем одређују се правци развоја Министарства у областима које су од стратегијског значаја за будући развој Министарства унутрашњих послова Републике Србије.

У раније важећој *Стратегији*, у делу стратешке области, биле су утврђене области рада које су од стратегијског значаја: 1) Организација и управљање, 2) Безбедност појединца, заједнице и државе, 3) Партнерски односи на националном, регионалном и међународном нивоу и 4) Систем унутрашње и спољне контроле и транспарентност у раду.

Када се стратешке области из ове две стратегије анализирају примећује се да су циљеви односно целине другачије регруписане и да имају различите називе (поднасловe) и да су смештене у различите стратешке области, али да нема суштинских разлика у њиховим садржајима. Тако, на пример, део садржаја тј. циљеви из стратешке области Организација и управљање се препознају у стратешкој области Развој институционалних капацитета и сарадње (нпр. нормативни и стратешки оквир, људски ресурси, информатичко-комуникационе технологије). Такође, док се у претходној Стратегији исказују као одвојени циљеви у оквиру развоја капацитета (криминалистичке полиције, униформисане полиције, саобраћајне полиције, полиције у заједници, као и капацитети за реаговање у ванредним ситуацијама), као и у области развоја партнерства и сарадње (са државним органима и

другим институцијама, институцијама цивилног друштва, регионалне сарадње, европски и међународни интеграциони процеси), у предложеној Стратегији су сви ти појединачни циљеви груписани у два главна циља: унапређење институционалних капацитета Министарства унутрашњих послова и унапређења сарадња на свим нивоима у оквиру једне стратешке области – Развој институционалних капацитета и сарадње. У њој је акумулиран већи део садржаја из скоро свих стратешких области претходне стратегије у чему се огледа сличност између ове две Стратегије. Оно што је ново односно другачије у односу на претходну стратегију јесу две стратешке области – безбедност, која се односи на јавну безбедност и ванредне ситуације, и област тј. препорука – сервис грађана. Њихово издвајање у посебне области од стратешког значаја је важно јер одражавају постојеће тенденције у безбедности и њеном остваривању и добро је што су као такве посебно издвојене са посебно дефинисаним циљевима и мерама за њихово постизање. У томе се огледа још једна предност предложене Стратегије. Наиме, позитивно је то што свака стратешка област односно препорука има не само јасно одређене и дефинисане циљеве који се требају остварити у периоду 2018-2023, већ и, код сваког циља препознате и предложене, конкретне мере које треба предузети за његово остваривање и евалуацију постигнућа.

Приоритети који се желе остварити су скоро идентични и у раније важећој и у предложеној Стратегији развоја МУП-а, с крајњим циљем стварања професионалне, ефикасне и одговорне полиције, што указује да је у питању (реформски) процес.

Оно што недостаје, односно представља слабост предложене Стратегије у односу на ранију, јесте то што није предвиђена као стратешка област или бар, као приоритет у оквиру неке од постојећих стратешких области, унутрашња и спољашња контрола и транспарентност у раду Министарства. Ово због тога што су то неки од предуслова њеног отварања према јавности и грађанима и остваривања демократског рада полиције као вредности којој се предложеном Стратегијом тежи.

Такође, иако се фрагментарно провлачи и може се препознати у различитим деловима предложене Стратегије, не постоји као посебан стратегијски циљ успостављање концепта полиције у заједници, иако је овај савремени модел рада од стране највишег руководства Министарства препознат као пожељан и неизоставан облик проактивног рада полиције, а донета је и *Стратегија полиције у заједници* (Службени гласник Републике Србије, бр. 43/2013). У том смислу, концепт полиције у заједници треба посебно истаћи у предложеној Стратегији као један од стратешких циљева развоја Министарства у

предстојећем периоду, и то нарочито ако се има у виду да је то један од услова који треба испунити у процесу за приступање европским интеграцијама.

1. Стратешка област **Безбедност** односи се на: 1) Унапређење јавне безбедности и 2) Повећање спремности за реаговање у ванредним ситуацијама.

Према Предлогу Стратегије развоја безбедности изазов од највишег стратешког значаја за Министарство представља повећање броја и усложњавање безбедносних претњи на глобалном, регионалном и националном нивоу. Основу за такав закључак дала је Стратешка процена *јавне безбедности* (<http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 25. 2. 2018) у којој су идентификовани стратешки безбедности приоритети у раду полиције од 2017. до 2021: организовани криминал; сузбијање производње и кријумчарења дрога с тежиштем на марихуану и синтетичке дроге; сузбијање корупције; борба против злоупотреба информационо-комуникационих технологија на територији Републике Србије; борба против тероризма и насилног екстремизма који води ка тероризму; унапређење стања јавног реда и мира супротстављањем насиљу, с посебним освртом на насиље на спортским приредбама, у школама и на јавним местима; унапређење стања безбедности саобраћаја на државним путевима укључујући и пролазак државних путева кроз насеља; ирегуларне миграције и кријумчарење људи.

Да би се Министарство успешно изборило са овим изазовима, у Стратешкој процени јавне безбедности као могући одговори дефинисано је више препорука: унапређење нормативног оквира и практичног рада; јачање институционалних и стручних капацитета; развијање оперативних процедура; унапређење превенције и унапређење сарадње на националном, регионалном и међународном нивоу, за сваки од идентификованих стратешких приоритета.

Следствено томе, а схватајући њихову важност за стање безбедности, Предлог Стратегије развоја садржи посебну стратешку област – Развој институционалних капацитета и сарадње, која је већински адекватна наведеним препорукама, а чијим развојем и унапређењем се може адекватно одговорити највећим безбедносним изазовима. Приметно је да и у Стратешкој процени безбедности и у Предлогу Стратегије развоја МУП-а казује се о унапређењу превентивног рада полиције и успостављању сарадње са другим државним органима, организацијама, институцијама и другим друштвеним чиниоцима, као једном од начина супротстављања сваком од наведених безбедносних приоритета, док се модел рада полиције у заједници децидирано спомиње као начин одговора само код унапређења стања јавног реда и мира супротстављањем насиљу с

посебним освртом на насиље на спортским приредбама, у школама и на јавним местима. То је недостатак предложене Стратегије зато што полиција у заједници као проактиван и превентиван начин рада полиције може наћи примену код сваког идентификованог безбедносног проблема, па чак и оних најтежих, попут организованог криминалитета, тероризма, ирегуларних миграција и сл.

Мора се напоменути да је рад полиције у заједници само део свеобухватног решења безбедносних изазова и претњи, али ако се спроводи уз одговарајуће планирање и припреме, рад полиције у заједници може дати опипљив и трајан допринос ширим стратешким напорима у спречавању најтежих облика угрожавања безбедности. При томе, не сме се никако заборавити да рад полиције у заједници није концепт који може самостално функционисати успешно. Он треба да буде део свеобухватне, кохерентне стратегије у борби против криминалитета, па и његових најтежих организованих облика. Неопходно је постићи садејство свих безбедносних чинилаца и што више искористити предности које нуди концепт полиције у заједници (Ристовић, 2017:412).

Исти је случај и са сектором приватне безбедности. У Стратешкој процени јавне безбедности само се у делу који се односи на унапређење стања јавног реда и мира казује о „пуној примени *Закона о приватном обезбеђењу*, како би сектор приватног обезбеђења у наредном периоду постао партнер полицији у очувању безбедности грађана и имовине и одржавању стабилног јавног реда и мира“, док се у Предлогу Стратегије развоја, такође само у сегменту унапређења јавног реда и мира, не спомиње партнерство него само „пуна примена *Закона о приватном обезбеђењу*.“

Партнерство полиције и приватног сектора није важно само за питање јавног реда и мира, већ има много ширу примену о чему говоре многобројна инострана искуства. Традиционално схватање да је само полиција јавне безбедности одговорна за безбедност све више се напушта. Приватан сектор безбедности реално постаје све већа снага, имајући у виду бројност његових људских ресурса, те материјална и техничка средстава којима располаже.³ То му даје могућности да све више шири своју делатност, полако заузимајући готово све сфере друштвеног живота где се осећа потреба за обављањем послова безбедности односно сигурности људи и имовине. Сходно томе, јавља

³ Шире: Ristović, S., (2015), *Strategic and legal basis for strengthening institutions of private security*, International scientific conference “Archibald Reiss Days”, Thematic conference proceedings of international significance, Volume II, Belgrade: Academy of Criminalistic and Police Studies, pp. 163-171.

се ново схватање безбедности у коме значајно место припада сектору приватне безбедности. Овај сектор није и не сме бити конкуренција држави односно полицији и јавној безбедности. Сложена безбедносна ситуација у свим сферама друштва налаже њихову сарадњу и прожимање како би општа безбедност била на што вишем нивоу у интересу свих грађана. Имајући ово у виду у Предлогу Стратегије развоја МУП-а мора се више простора оставити за приватни сектор безбедности уз истовремено испитивање начина на које међусобна сарадња и партнерство могу помоћи и дати нову димензију обављању полицијских послова и отклањању безбедносних изазова, ризика и претњи.

Идентификоване кључне безбедносне претње и ризици захтевају стратешки приступ њиховом ефикаснијем спречавању и сузбијању. На основу анализе стања и пројекције кретања криминала садржаним у Стратешкој процени јавне безбедности, као и активностима које ће полиција предузимати у циљу ефикасног супротстављања безбедносним приоритетима које су одређене у Стратешком плану полиције (<http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 27. 2. 2018), Предлог Стратегије развоја МУП је као стратешки циљ који се жели постићи у наредном периоду идентификовао унапређене јавне безбедности и то путем мера: Јачања активности на сузбијању свих облика криминала, нарочито организованог криминала, тероризма и корупције; Унапређења рада полиције у циљу ефикасног одржавања јавног реда и мира на јавним местима, јавним скуповима и у близини школа; Унапређења стања безбедности саобраћаја и Унапређења постојећег нивоа информационе безбедности.

У стратешкој области безбедности као подједнако важан стратешки циљ сматра се и област *ванредних ситуација* односно повећана спремност за реаговање у ванредним ситуацијама због потребе смањења последица насталих ванредним ситуацијама, проузрокованих природним непогодама и људским активностима, у виду материјалне штете и губитака, као и губитака људских живота. Као могућност повећања спремности за реаговање у таквим ситуацијама, предложена Стратегија то види у подизању нивоа припремљености и јачању капацитета за ефикасан одговор у ванредним ситуацијама. С обзиром да је, не само наша земља, већ и читав свет, у константној претњи од елементарних непогода и климатских промена, техничких и технолошких несрећа, дејства опасних и штетних материја, сасвим је оправдано што се питање реаговања у ванредним ситуацијама ставља у врх стратешких приоритета деловања Министарства унутрашњих послова у виду боље припремљености и јачању капацитета са циљем да

унапреди превентивно деловање и ефикасно отклони или ублажи последице евентуалних катастрофа.

Овако идентификовани највећи безбедносни проблеми и приоритети представљају основу за доношење стратешких, тактичких и оперативних одлука којима ће се на ефикасан начин супротставити свим безбедносним изазовима, са крајњим циљем изградње савремене и професионалне полиције.

2. Стратешка област ***Развој институционалних капацитета и сарадње*** подразумева: 1) Унапређење институционалних капацитета Министарства унутрашњих послова и 2) Унапређење сарадње на свим нивоима.

Предуслов унапређења *институционалних капацитета МУП-а* је усаглашавање нормативног, стратешког и организационог оквира са законодавством Европске уније и међународним стандардима. Тај процес истовремено подразумева и доношење великог броја подзаконских аката и њихову примену у пракси како би се омогућила примена савремених стандарда у раду полиције. Упоредо са испуњавањем услова предвиђених приступним процесом мора се радити на „јачању јавне безбедности развојем одговарајуће организационе структуре, капацитета за стратешко управљање и планирање, развој међусекторске координације и функционалне интеграције, размена информација и сарадња на свим нивоима, укључујући јачање регионалне и међународне сарадње, затим развој материјално-техничких капацитета и обезбеђење потребних финансијских средстава“ (Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023). Свака од ових активности, и појединачно и збирно, доприносе професионализацији и успостављању интегритета полиције.

Унапређење институционалних капацитета МУП-а није могуће без унапређења система *управљања људским ресурсима*. Стога и Предлог Стратегије развоја људске ресурсе препознаје као најважнији ресурс Министарства и улагање у развој капацитета људских ресурса истиче као посебан приоритет у његовом будућем развоју. Ово због тога што је у Анализи постојећег стања у Министарству идентификовано више недоследности и неефикасности у управљању људским ресурсима. Тако, на пример, истиче се проблем кадровске непопуњености у појединим областима рада Министарства до којег је дошло услед проширења надлежности појединих организационих јединица, па самим тим повећања обима посла, али и услед одлуке о забрани запошљавања. Посебан проблем представља одлив кадрова у сегменту

дефицитарних занимања.⁴ У Министарству треба развијати систем управљања људским ресурсима који ће моћи благовремено да препозна и превазиђе ове проблеме уз адекватну политику запошљавања и задржавања најстручнијих кадрова, што је посебан изазов имајући у виду њихову вредност на тржишту.

Предлог Стратегије наставља добру праксу препознавања потребе стратешког третирања људских ресурса Министарства, као највреднијег и најскупљег ресурса који захтева дугорочно планирање и управљање. Од почетка реформских промена унутар Министарства постоје бојажљиви покушаји трансформације традиционалног кадровског управљања, карактеристичног за органе државне управе, у управљање људским ресурсима, са крајњим циљем стварања савременог модела стратегијског управљања људским ресурсима. У раније важећој *Стратегији развоја МУП-а (2011-2016)* управљање људским ресурсима, као нови концепт управљања запосленима у организацији, препознато је као стратегијски циљ, а доношењем Стратегије развоја људских ресурса у МУП-у (2014-2016), формирањем посебног Сектора за људске ресурсе и стварањем нормативног оквира за остваривање функције управљања људским ресурсима, озбиљније се закорачило у савремени концепт управљања људским ресурсима.

Неспорна је чињеница да је у МУП-у препозната важност и улога људских ресурса, као и да су створени стратешки, нормативни и организациони предуслови за успостављање концепта управљања људским ресурсима, али то још увек није довољно за стварање савременог система управљања људским ресурсима. Потребно је да постоји интегрисан приступ развоју људских ресурса који ће омогућити израду стратегија и политика људских ресурса као главног носиоца реформских активности Министарства. Такав приступ функцији људских ресурса довео би до промене њене улоге од оперативне у стратегијску, реактивне у проактивну, административне у консултативну и функционалне у пословну.

Недовољно успешном обављању полицијских послова доприноси не само непопуњеност великог броја радних места, као и одлив изузетно стручних кадрова, већ и тренутна неусаглашеност између Министарству потребног радног профила и профила које производе институције полицијског школства, те се у том смислу као ургентно намеће сарадња ових страна у смислу дефинисања, а потом школовања кадрова и попуњавања слободних радних места, адекватним радним профилем.

⁴ Шире: Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023, стр. 35, <http://www.mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 23. 2. 2018.

У Стратегији је присутна идеја целоживотног учења коју треба да прати иновирање и модернизација свих видова и нивоа образовања припадника полиције, „уз успостављање стручне и специјалистичке обуке за обављање одређених послова“, што ће све укупно допринети подизању оперативних способности припадника полиције, али и модернизацију рада полиције.

Надаље, функцију школовања и обучавања запослених у Министарству треба ускладити са осталим функцијама управљања људским ресурсима, а пре свега, каријерним напредовањем код ког се потенцира условљеност напредовања постигнутим резултатима рада, добијеним оценама и континуираним стручним усавршавањем.

За систем управљања људским ресурсима базираног на индивидуалним заслугама као једним од исхода савременог управљања људским ресурсима, а који је као такав препознат у Стратегији развоја људских ресурса у МУП (2014-2016), залаже се и Предлог Стратегије развоја МУП-а, у коме се прецизира да ће „сектор за људске ресурсе са својим новим функцијама наставити процес развоја, и допринеће јачању интегритета полиције кроз развој и примену транспарентних и непристрасних процедура, кадровско планирање, објективну регрутацију и селекцију, оцењивање радног учинка и компетенције запослених који утичу на каријерни развој и напредовање најквалитетнијих.“ Управљање људским ресурсима на овакав начин омогућиће да се препознају и развију професионални капацитети сваког припадника полиције појединачно и да се следствено томе задржи најбољи, професионалан и стручан кадар. Успостављање и примена система каријерног развоја афирмисаће знање, стручност, искуство, резултате рада, лични и професионални интегритет.

Положај запослених у полицији, треба да буде заснован на њиховим способностима и резултатима рада, што значи са једне стране деполитизацију и, са друге стране гаранције и правила за напредовање (Талијан et al., 2013:345). Као посебно позитивно код каријерног развоја полицијских службеника истиче се условљеност даљег напредовања одговарајућим степеном образовања односно стручним усавршавањем, и на тај начин потенцира неопходност континуиране едукације током целе професионалне каријере.⁵

⁵ Шире: Ристовић, С., Никач, Ж., (2017), *Најважнија решења закона о полицији у области радноправних односа од значаја за ефикасно и ефективно деловање полиције*, Тематски зборник радова: Управљање полицијском организацијом у сузбијању претњи безбедности у Републици Србији, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, стр. 84-88.

Као посебно важно треба истаћи и похвалити део Предлога Стратегије који се односи на родну равноправност. Наиме, у њој се потенцира поштовање различитости и обезбеђивање једнаких шанси за жене и мушкараце унутар полиције, као и „системску подршку женама кроз формирање Мреже жена полицајаца у Србији и родно сензибилисање руководиоца – доносиоца одлука.“ Примећују се две позитивне тенденције у Министарству унутрашњих послова које су подржане овом Стратегијом, а то је: повећава се број жена у униформисаном саставу полиције и све више се води рачуна о мултиетничком саставу полиције на северу и југу земље.

У процесу развоја институционалних капацитета Министарства посебан значај има примена савремених информационо-комуникационих технологија и „припрема“ Министарства за дигитално доба. Ово због тога што ће се на овај начин, не само подићи оперативна способност полиције, па самим тим њена ефикасност и ефикасност, већ ће се створити услови за пружање бржих и квалитетнијих услуга грађанима, односно бољи рад полиције у свим сегментима њеног деловања.

У циљу *унапређења сарадње* на свим нивоима Предлог Стратегије предвиђа предузимање мера на унапређењу међуресорне, регионалне и међународне сарадње, као и унапређења сарадње са медијима и комуникације са грађанима. Сарадња има огроман значај за наставак реформских процеса, али и за повећање ефикасности и ефикасности полиције. Стога треба тежити ка континуираном унапређењу размене оперативних и тактичких информација на регионалном, европском и међународном плану, перманентном коришћењу међународних база података, међународним и регионалним обукама, учешћу у међународним оперативним акцијама, као и међународним мировним операцијама и др.

Посебну пажњу треба посветити унапређењу сарадње са медијима и комуникацији са грађанима, зато што се то питање сматра једним од централних приоритета у раду полиције у свакој модерној демократској земљи.

Ако жели да постане попут полицијских организација у модерним и демократским државама, српска полиција мора све више чинити одлучне напоре за унапређење свог угледа у јавности, спроводећи прорачунато отварање према медијима и користећи различите технике у том циљу.⁶ Успостављање добрих односа између

⁶ Више о овим техникама видети: Ristović, S., (2016), *The public as a condition for establishing and functioning of community policing*, International scientific conference „Archibald Reiss Days“, Thematic conference proceedings of

полиције и јавности, односно медија и грађана, је дуготрајан и мукотрпан посао који захтева планирање, време, стрпљење и флексибилност обе стране. У том смислу полиција мора да развије иницијативе којима би задобила поверење јавности. То може учинити старањем да полицијске процедуре, методологија и пракса буду у складу с начелом одговорности грађанима, да се владавина права спроводи преко изабраних представника грађана, да процедуре унутрашње контроле буду транспарентне и да се развије независно тело за спољашњи надзор.⁷ Стратегија препознаје важност сарадње са медијима и комуникацију са грађанима за рад и ефикасно деловање Министарства, те је одређује као посебну меру коју треба преузети у циљу унапређења институционалних капацитета полиције.

Унапређење институционалних капацитета Министарства и унапређење сарадње на свим нивоима допринеће стварању јединствене безбедносне платформе и бржем, квалитетнијем, ефективнијем и ефикаснијем обављању полицијских послова.

Трећа стратешка област односно препорука је *сервис грађана*. Прерастање полицијске организације у сервис грађана претпоставља пуну демократизацију полицијског деловања и њену преусмереност са „примене силе“ на „пружање услуга“.

Када се казује о полицији не може се говорити само о њеним делатностима усмереним на превенцију и репресију криминалитета, већ и на делатности које имају социјално-услужни карактер. „Полиција није само снага за борбу против криминалитета која делује репресивно, нити само вршилац задатака од непосредног интереса за поредак власти већ и служба преко потребна читавом друштву, која је на услузи свим грађанима непрекидно 24 часа да би на један више софистициран а мање насилан начин решавала њихове различите безбедносне невоље, сумње и проблеме“ (Милосављевић, 1997:164). Емпиријска истраживања показују да полиција много више времена проводи у делатностима које имају социјално-услужни карактер, него у делатностима које се тичу борбе против криминалитета. Преко 50% позива које грађани упуте полицији представљају захтев за неком врстом услуга и немају везе са криминалитетом. Сем тога, истраживања су показала да 70-80% свог радног времена полицајци троше на тзв. социјално-услужни рад, а преостали део на активности у вези са спречавањем и сузбијањем криминалитета. Под социјално-услужним

international significance, Tom II, Volume II, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, pp. 207-209.

⁷ Више: *Ка стварању савремене и одговорне полицијске службе*, (2004). ОЕБС, <https://www.osce.org/sr/serbia/18311?download=true>, доступан 8. 3. 2018.

радом полиције „подразумева се скуп различитих задатака које је најлакше негативно дефинисати као оне полицијске задатке који нису непосредно повезани са репресијом криминалитета“ (Милосављевић, 1997:163).

Предлог Стратегије наставља тенденције које су идентификоване у претходној Стратегији развоја МУП (2011-2016), а које имају за циљ да створе полицију чији ће примарни задатак бити да служи грађанима. С обзиром да је стратешком анализом, која чини прилог Предлога Стратегије развоја МУП, идентификована потреба за унапређењем ефикасности и квалитета услуга МУП-а, наведена Стратегија даје препоруку у смислу стварања сервиса грађана, наводећи да ради пружања грађанима квалитетније, брже и боље услуге неопходно је предузети „мере унапређења постојеће процедуре за пружање услуга грађанима и увести стандарде квалитета за услуге.“

Такав приступ условљава потребу за стварањем нове филозофије, организације и стила рада полиције како би она постала истински сервис грађана, као и изградњу једног професионалног односа према грађанима, пристojно и одговорно опхођење према њима, као и поштовање људске личности и достојанства. Оваква трансформација допринеће успешном спровођењу реформских процеса у полицији и њеном приближавању појединцу и заједници и њима блиским демократским вредностима.

Како је у актуелном времену повећано коришћење технологије за унапређење услуга, а истовремено се све већи број услуга пружа путем „електронске управе“, Предлог Стратегије потенцира потребу развијања еУслуге. Истиче се да ће електронска управа бити један од главних покретача унапређења квалитета, ефикасности и економичности јавне управе, услед „већег задовољства грађана, уштеде кроз елиминисање паралелних процеса, скраћивање времена обраде поступака и повећање услуга државе ка грађанима и привреди.“ Препоручују се мере унапређења квалитета постојећих еУслуга и обезбеђење примене нових.

Препорука Предлога Стратегије за развој еУслуга МУП-а је у складу са стратешким опредељењима Владе, те треба наставити рад на дигиталној трансформацији Министарства и развоју еУслуга, унапређењем постојећих и увођењем нових. Ради унапређења услуге које МУП пружа грађанима, без обзира ког су типа, неопходно је преиспитивање постојећих процедура и разматрање корисничког искуства.

Предлог Стратегије наставља са општепознатим реформским опредељењима утврђеним још у првим стратешким документима и залаже се за трансформацију српске полиције у сервис грађана. Ово

опредељење (и све више пракса) представља једно од важнијих делова предложене Стратегије.

Закључак

Одговарајућим стратешким документима које је МУП Републике Србије креирао, почев од 2001. године до данас, пројектоване су и постављане концепцијске и стратегијске основе за реформу и развој полиције у Републици Србији. На истима су засниване и правне основе о организацији и пословима полиције. Предлогом Стратегије за развој МУП-а 2018-2023, уважена су реформска постигнућа МУП-а, те се на основу резултата извршених анализа наставља рад на стварању модерне, јаке, професионалне, технички опремљене и кадровски оспособљене полиције. Актуелне реформе желе да створе полицију способну и спремну да у складу са законским овлашћењима, одлучно заштити сваког од свих облика угрожавања и омогући ефикасно и брзо остваривање полицијске делатности.

Предложеном Стратегијом наставља се саобраћавање полиције не само конкретним друштвеним приликама и стањем у земљи, већ и њеном развоју у модерну институцију. Стратегија је добро идентификовала правце развоја и безбедносне приоритете унутар њих. Препознала је и анализирали капацитете неопходне за њихово остваривање, попут људских ресурса, сарадње на националном регионалном и међународном нивоу, информационо-комуникационих технологија, расположивост развојних међународних фондова, као главних претпоставки којима ће се унапредити функционисање полицијске организације и допринети њеној ефикасности и ефикасности. Модернизација и демократизација полиције представља неизбежан предуслов за укључивање у европске и светске токове, али је исто тако важна и за сваког грађанина наше земље.

Јасно дефинисани стратешки приоритети и препознавање капацитета и ресурса за њихово управљање и остваривање представљају посебан допринос предложене Стратегије и важна су смерница за даље реформске потезе у српској полицији.

Литература

1. Милосављевић, Б., (1997). *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд.
2. Монк, Р., (2001). *Извештај о раду полиције у Савезној Републици Југославији*, ОЕБС, Београд.

3. Ristović, S., (2017). *Illegal migrations as a threat to national security – the role of community policing*, International scientific conference „Archibald Reiss Days“, Thematic conference proceedings of international significance, Tom I, Volume I, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, pp. 407-416.
4. Ristović, S., (2015). *Strategic and legal basis for strengthening institutions of private security*, International scientific conference “Archibald Reiss Days”, Thematic conference proceedings of international significance, Volume II, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, pp. 163-171.
5. Ristović, S., (2016). *The public as a condition for establishing and functioning of community policing*, International scientific conference “Archibald Reiss Days“, Thematic conference proceedings of international significance, Tom II, Volume II, Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade, pp. 200-211.
6. Ристовић, С., Никач, Ж., (2017). *Најважнија решења закона о полицији у области радноправних односа од значаја за ефикасно и ефективно деловање полиције*, Тематски зборник радова: Управљање полицијском организацијом у сузбијању претњи безбедности у Републици Србији, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, стр. 75-91.
7. Слејтер, Ц., (2001). *Извештај о процени стања људских права, етике и стандарда полицијског функционисања у Савезној Републици Југославији, Србији и Црној Гори*, Савет Европе, Београд.
8. Талијан, М., Талијан, М. М., Ристовић, С., (2013). *Управљање људским ресурсима у институцијама безбедности*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд.
9. *Стратегија полиције у заједници*, Службени гласник Републике Србије, бр. 43/2013.
10. *Закон о полицији*, Службени гласник Републике Србије, бр. 6/2016.
11. *Ка стварању савремене и одговорне полицијске службе*, (2004). ОЕБС, <https://www.osce.org/sr/serbia/18311?download=true>, доступан 8. 3. 2018.
12. *Студија ОЕБС о раду полиције у Савезној Републици Југославији*, (2001). <https://www.osce.org/sr/secretariat/17677?download=true>, доступан 8. 3. 2018.
13. *Предлог Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова 2018-2023*. <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 25. 2. 2018.
14. *Стратешка процена јавне безбедности (јавна верзија)*, (2017). <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 25. 2. 2018.
15. *Стратешки план полиције 2018-2021 (јавна верзија)*, (2017). <http://mup.gov.rs/wps/portal/sr/>, доступан 25. 2. 2018.
16. *Стратегија развоја Министарства унутрашњих послова 2011-2016*,

http://arhiva.mup.gov.rs/cms_cir/sadrzaj.nsf/Strategija%20razvoja%20MUP-a%202011-2016.pdf, доступан 25. 2. 2018.

STRATEGY-BASED POLICE REFORM

Review of the Proposed Development Strategy of the Ministry of Interior 2018-2023

***Summary:** For the past two decades, the reform proces in the Ministry of the Interior has been aimed at creating a professional, efficient and accountable police. In order to achive this, it was necessary to create a strategic and normative framework in which the police can act on the principles of new philosophy, organisation and style of work. This process currently continues by producing and evaluating the proposal of the Development Strategy of Ministry of Interior 2018-2023.*

This paper presents the main points of the proposed Development Strategy, which outline the basis for continuing the implementation of reforms and determine the direction of further development of the police in the Republic of Serbia.

More specifically, after determining the vision, mission and general goal of the Ministry of Interior, three strategic areas are discussed: 1) security, 2) development of institutional capacities and cooperation and 3) citizen service. After getting to know the priorities and goals that are grouped within these three strategic areas, some parts of the contents will be considered separately, presenting the foundations and attitudes of importance for the reform and further development of the police in the Republic of Serbia.

The proposed strategy continues to transform the police not only to correspond to concrete social conditions and situation in the country, but also to its development in a modern institution. The strategy has well identified the development directions and priorities of security. It recognised and analyzed the capacities necessary for their realisation, such as human resources, cooperation at the national, regional and international level, information and communication technologies, the availability of international developmental funds, as the main prerequisites for improving the functioning of the police organisation and contributing to its effectiveness and efficiency.

Clearly defining strategic priorities and identifying capacities and resources for their management and implementation are a special contribution of the proposed Strategy and are an important guideline for further reform moves in the Serbian police.

***Key words:** Development Strategy of the Ministry of Interior, police, citizen service, public security, development of institutional capacities and cooperation.*

Марина ФИЛИПОВИЋ*

Факултет безбедности, Универзитет у Београду

Doi: 10.5937/bezbednost1801099F

УДК: 37.033:502/504

Прегледни научни рад

Примљен: 21. 12. 2017. године

Ревизија: 07. 03. 2018. године

Датум прихватања: 22. 06. 2018. године

Еколошко образовање у функцији проеколошког понашања¹

Апстракт: Позитиван однос људи према животної средини условљен је великим бројем персоналних и срединских фактора међу којима је еколошко образовање један од најзначајнијих. Деструктивни и непожељни обрасци људског понашања према животної средини, са озбиљним безбедносним импликацијама по људе, могу бити спречени одговарајућим системом едукације. Аутор у раду елаборира концептуалне основе и карактеристике еколошког образовања са посебним освртом и на концепт образовања за одрживи развој, као веома значајног за разумевање целокупне еколошке безбедности. Поред тога, свеобухватним и систематичним приступом излажу се концептуалне повезаности и условљености проеколошког понашања и еколошког образовања. На крају, анализирају се и описују модели проеколошког понашања, почев од оних који сузасновани на линеарном напредовању еколошког знања ка развоју еколошке свести код човека, до новијих модела људског понашања, којима се настоје идентификовати детерминанте понашања које усмеравају ка проеколошким акцијама.

Кључне речи: еколошко образовање, проеколошко понашање, еколошка безбедност, одрживи развој, модели.

* Е – mail: fmarina@fb.bg.ac.rs

¹Рад је резултат истраживања на пројекту *Безбедност и заштита организовања и функционисања васпитно-образовног система у Републици Србији (основна начела, принципи, протоколи, процедуре и средства)*, бр. 47017, који финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије и реализује НИО Факултета безбедности.

Увод

Свест о еколошким проблемима и рационално коришћење природних ресурса, као могућих предуслова проеколошког понашања, зависе од успостављеног ефикасног образовно-васпитног система који препознаје важност еколошког образовања. У циљу развоја еколошког образовања потребно је имплементирати еколошке садржаје у све ниво образовног система (основне и средње школе, факултети). Широки дијапазон тема еколошког образовања захтева мултидисциплинарни приступ, поседовање и неопходну синтезу читавог спектра знања из природних и друштвених научних дисциплина (Woodhouse, Кнарп, 2000:4). Поред тога, подразумевано је да сваки вид образовања, па и еколошко образовање, нужно мора бити уређено адекватним методолошким оквиром кључним за развој концепције овог вида образовања. Заштита од угрожавања компоненти животне средине, међу којима су вода, ваздух и земљиште, условљава поседовање знања из области којима се баве геолози, педолози, географи, биогеографи, просторни планери и други, када изучавамо литосферу или педосферу. Приликом изучавања компоненти тропосфере или ваздушног простора неопходна су знања која поседују климатолози, метеоролози, хемичари и истаживачи сродних научних дисциплина. Изучавање воде, као основе хидросфере, изискује знања из области хидрологије, океанографије, метеорологије, хидрогеологије и других научних области.

Не залазећи у шира разматрања, значајно је истаћи да постоји суштинска разлика између еколошког образовања и њему сродног концепта образовања за одрживи развој. Наиме, концепт одрживог развоја огледа се у сржи концепта еколошке безбедности, под којом се подразумева обезбеђивање услова у којима физичко окружење заједнице омогућава задовољење потреба људи без смањења природних резерви (Јовановић-Поповић, 2013:13). Не тако давно, врло актуелно питање односило се и на разматрање еколошког образовања кроз призму концепта одрживости. Управо стога, када се разматра одрживост еколошког образовања поједини аутори посебно наглашавају потешкоће имплементације његових развојних и сазнајних потенцијала у образовни канон нових садржаја и сазнања, као и интеграције у неку класичну научну дисциплину (Андревски, 2016:16).

Еколошко образовање и концепт одрживог развоја се прожимају, пресецају, надовезују и допуњују кроз интеграцију еколошких и социјалних тема о савременим проблемима човекове околине, о изазовима еколошких претњи, као и о начину решавања негативних последица нарушене еколошке равнотеже антропогеним факторима. Антропогени утицаји укључују контаминацију ваздуха, воде и

земљишта путем ширења отпада и хемикалија, што изазива глобалне климатске промене, угрожавање биодиверзитета, губитак врста, несташицу ресурса, као и многе друге глобалне еколошке проблеме (Houghtonet et al., 2001).

Природни и друштвени свет се не могу одвојено истраживати, и за развој еколошке свести не могу бити довољна само знања из области природних научних дисциплина, без читавог корпуса знања о законитостима у друштву, односима у друштвеним заједницама и коначно друштвеног односа према животној средини у којој се налазе. Према Марковићу (2005:283), еколошка свест у себи садржи више димензија, међу којима су теоријска, вредносна, социјална, историјска, политичка и субјективна димензија (претпоставке, уверења и жеље). Понашање и однос људи према животној средини условљени су различитим персоналним и срединским чиниоцима од којих новија истраживања посебно елаборирају и концептуализују „искуства људи“ у смислу непосредне опсервације насталих последица негативног утицаја човека (Rajeski, 1982). Надовезујући се на већи број спроведених истраживања, Колмус и Агеман (Kollmuss, Agyeman, 2002:239) у својој студији разматрају препреке за проеколошко понашање и посебно истичу да су непосредна искуства у односу на индиректна значајнији предиктор таквог понашања. Један од најстаријих модела проеколошког понашања утемељен је и развијен из принципа линеарног унапређења еколошког знања које недвосмислено и значајно утиче на развој еколошке свести са једне и позитиван однос према животном окружењу са друге стране (Burgess, Harrison, Filius, 1998; Disinger, 1982).

Полазећи од претходних констатација, у раду се описују карактеристике и концептуалне основе еколошког образовања. При томе, посебна пажња се придаје и разматрању концепта образовања за одрживи развој, као и моделима проеколошког понашања.

Концепт еколошког образовања

Од свог настанка па до савременог развоја људске цивилизације и настанка комплексног односа људи према животној средини, концепт еколошког образовања је доживео озбиљне промене и фазе унапређења (Heimlich, 2010; Carleto-Hug, Hug, 2010).

Према одређеним теоретичарима, постоји неколико ступњева развоја еколошког образовања: први се везује за период од 1960. до 1980. године, други за период до 90-их година прошлог века и трећи од половине 90-их година прошлог века па све до данас. У оквиру треће етапе развоја споменутог концепта долази до својеврсне замене еколошког образовања новијим концептом тзв. „образовања за одрживи

развој“ (Андревски, 2016). Паралелно са тим процесом, скоро па неприметно, долази до увођења појма „одрживости“ и озбиљнијег концептуалног промишљања о образовању за одрживи развој. Споменути процеси доводе до тога да одрживи развој постаје интегрални део планирања стратегија образовања многих научних института и универзитета. Адекватне стратегије образовања и добро развијен систем образовања и васпитања могу имати веома значајну улогу у развоју еколошке свести савременог човека. Свакако, ниво знања представља врло значајан фактор развоја еколошке свести, која се као таква не може формирати ни на нивоу појединца или друштвених заједница без претходне адекватне едукације.

У литератури се спомињу четири групе метода чија би употреба могла довести до развоја еколошке свести, као и до повећања нивоа еколошке васпитаности деце предшколског узраста. Једна од често спомињаних метода јесте посматрање које пружа директан контакт са различитим елементима природе, биљкама и животињама. Наиме, представе добијене посматрањем постају садржајна основа различитих облика активности код деце: играње, цртање, говор, активности у природи, активности узгајања различитих природних врста као метода усвајања практичних знања, доприносе формирању одређених навика и вештина у вези са заштитом животне средине код деце; рад са природним календарима као метода рефлектоване природе; опажање културних предмета или предмета народне радиности са еколошким симболима, усмена књижевна метода подразумева да се уз помоћ речи остварују три функције, међу којима су кориговање и увећање стварних представа о животној средини, проширивање знања, као и схватање закономерних појава (Николић, 2003:72).

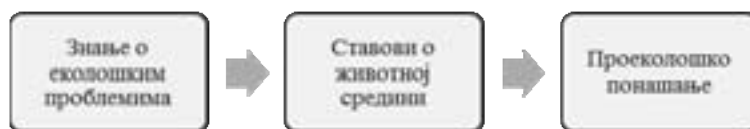
Научна истраживања показују да програми еколошког образовања у школама потенцијално могу имати утицај и на ширу популацију од школске, пре свега кроз процес међугенерациског преноса знања (Ballantyne, Connell, Fien, 1998; Цветковић, 2017). Поједине еколошке едукативне активности и приступи подстичу ученике да дискутују са својим родитељима и другим одраслима у заједници о питањима заштите животне средине (Ballantyne, Fien, Packer, 2001a). Такође, бројне студије показују да су ученици и студенти у многим деловима света активно укључени у локалне пројекте заштите животне средине (Scoullous, 1998; Ballantyne, Fien, Packer, 2001b). Истраживања која су спроведена у основним школама у Србији показују да ученици немају довољно знања која би могла допринети развоју еколошке свести и здравог начина живота, као и да скорашње промене у школској политици и наставним плановима и програмима потврђују да је релевантност образовања у области животне средине препозната, али да

је тек треба имплементирати у школској пракси (Stanišić, Maksić, 2014:119). Такође, едукација о различитим аспектима области животне средине, али и катастрофа као значајних чиниоца њиховог угрожавања, требало би да обухвати ученике свих узраста, без посебне пажње на поједине узрастне категорије. При томе, преко телевизије и интернета би се могли конципирати одговарајући едукативни програми и емисије из споменуте области (Cvetković, Stanišić, 2015:323; Cvetković, Stojković, 2015:42).

Од еколошког образовања ка проеколошком понашању

Најстарији и најједноставнији модели проеколошког понашања засновани су на линеарном напредовању еколошког знања које доводи до развоја еколошке свести и забринутости (ставови о животној средини), за које се претпоставља да воде ка проеколошком понашању (Palmer, 2002).

Према наведеном моделу, стицање знања о својеврсним еколошким проблемима условљава, директно или индиректно, креирање ставова о животној средини, што се са друге стране одражава на усвајање проеколошког начина, тј. понашања које није усмерено ка деградацији животне средине.



Слика 1 – Модел еколошког понашања (Burgess, Harrison, Filius, 1998).

Дисинцер сматра да је еколошко образовање један од кључних фактора који могу довести до позитивних промена у понашању људи према животној средини и да је логично очекивати да едуковани људи постану свеснији и боље снабдевени информацијама које ће им бити од користи за сналажење у свету у којем постоје (Disinger, 1982). Међутим, иако су се модели из раних седамдесетих година показали сумњивим, и то пре свега захваљујући научним истраживањима у којима се указује да у већини случајева подстицање информалног образовања и повећање нивоа свести о еколошким проблемима неће довести и до проеколошког понашања (Vicente-Molina et al., 2013), велики број еколошких невладиних организација и даље заснива своје кампање и стратегије на поједностављеној претпоставци да ће виши ниво знања довести до

брижљивог понашања према животној средини (Kollmuss, Agyeman, 2002:241). Свакако, потребно је спровести нова истраживања како би се испитала конзистентност налаза различитих истраживања спроведених у оквирима другачијих културолошких, социолошких и економских околности.

Наиме, већ је претходно било речи о томе да научна истраживања показују да непосредна искуства имају већи утицај на понашање људи него индиректна искуства. Другим речима, индиректна искуства, као што је учење о еколошким проблемима у школи, ће за разлику од непосредних (на пример, видети мртве рибе у реци) слабије утицати на ставове и понашање људи (Kollmuss, Agyeman, 2002:242; Rajecki, 1982). Поред тога, истраживања из области школске психологије показују да је врло тешко променити људско понашање (Gudgion, Thomas, 1991). Током последњих 40 година, посебно у области еколошке психологије, направљени су бројни покушаји да се изграде модели људског понашања којима би биле идентификоване детерминанте понашања које усмеравају ка проеколошким акцијама (Hargreaves, 2011; Jackson, 2005). Различите студије о еколошком понашању полазе од претпоставке да се појединци воде рационалним изборима и опредељују за алтернативе са највећим погодностима и најнижим губитцима (нпр. расположивост новца, труд и/или социјално одобрење) (Steg, Vlek, 2009). Једно понашање одређује намера да се изврши понашање која је заправо функција његовог става према вршењу понашања и његове субјективне норме. Из тога следи управо индивидуално понашање, које може у великој мери бити предвидљиво на основу става према понашању, под условом да постоји висока корелација између намере и понашања (Ajzen, Fishbein, 1977). Проеколошко понашање се најчешће дефинише као свесна тежња појединца да минимизира, односно отклони негативан утицај сопствених активности по природно и антропогено окружење (Kollmuss, Agyeman, 2002; Jovanović, Živković, 2016).

Према појединим ауторима, проеколошко понашање се вероватно најбоље може исказати као мешање сопственог интереса (нпр. да би се постигла стратегија ублажавања сопственог здравственог ризика) и бриге о другим људима, будућим генерацијама, другим врстама или екосистему у целини (нпр. спречавање загађења ваздуха која могу изазвати ризик по здравље других и/или глобалну климу). Мешање личних интереса и подруштвених мотива такође се огледа у теоријским моделима који се најчешће примењују за објашњавање проеколошког понашања. Истраживачи који сматрају да је еколошко понашање првенствено алтруистичко или просоцијално мотивисано често користе модел активације норми као теоријски оквир (Schwartz, 1977). Према моделу активације норми издвојена су два основна

предуслова за активирање личних норми: први, појединац мора бити свестан да његова/њена акција има последице за добробит других (свесност последица); други, да појединац мора осетити личну одговорност за предузимање те акције (изјава о одговорности) (Turagaet et al., 2010). Премда се некада појмови алтруизам и просоцијално понашање користе као синоними, значајно је нагласити да је просоцијално понашање шири појам, и да није нужно мотивисано алтруистичким понашањем. Наиме, алтруизам је само један вид просоцијалног понашања (Pavlović, 2012). Такође, почетком деведесетих година прошлог века, у истраживању које су спровели Стерн и сарадници истакнуто је да поред личних норми, заснованих на алтруистичким вредностима према другим људским бићима („социјално-алтруистичке“ вредносне оријентације), постоје и норме засноване на сопственом интересу („егоистичке“ вредносне оријентације) и алтруизам не само према људима већ и другим врстама (биосферске вредносне оријентације) такође подстиче проеколошке акције појединца (Stern, Dietz, Kalof, 1993).

С друге стране, истраживачи који сматрају да је самопоуздање појединца важнији мотив, теоријско утемељење проналазе у теорији планираног понашања и моделу рационалног избора (Ajzen, 1991). Према теорији разумне акције, проеколошко понашање појединца зависи од става особе и његове перцепције мишљења других људи, односно субјектног става, где утицај овог другог зависи од значаја који особа придаје мишљењу других људи. Ајзен и Фишбен тврде да су људи у суштини рационални у томе што они систематично користе информације које су им доступне, а које нису „контролисане“ несвесним мотивима или неодољивим жељама (Ajzen, Fishbein, 1980). Истраживачи који тврде да не постоји посредна веза између нивоа знања о еколошким питањима и проеколошког понашања, тврде да поред знања, вредности, ставови, заједно са емоционалним учешћем, чине комплекс назван „проеколошком свесношћу“ (Kollmuss, Agyeman, 2002; Fietkau, Kessel, 1981).

Истражујући начине доношења одлука потрошача енергије (зашто се људи који воле „зелени“, тј. еколошки прихватљив извор енергије, а који је све доступнији на многим тржиштима, не опредељују за исти приликом куповине), установљено је да начин презентације информација о самом извору енергије драстично утиче на избор извора електричне енергије и да људи генерално користе онај извор енергије који им се нуди као „подразумеван“ (Pichert, Katsikopoulos, 2008). Примера ради, приликом доношења одлуке потрошачи размишљају о користима које имају од избора једног вида електричне енергије. Том приликом, обично им се извори енергије приказује у врло специфичном

облику, где је „сива енергија“ (примарна енергија где се користе фосилна горива која воде контаминацији животне средине) подразумевана опција која се добија када купац не ради ништа. Са друге стране, тзв. „зелена енергија“ представља алтернативну опцију и да би се она добила, купац треба да учини преокрет и определи се за „алтернативне тарифе“ (*alternative tariff*) (Gigerenzer, Hoffrage, 1995; Pichert, Katsikopoulos, 2008). Приликом истраживања проеколошког понашања и учешћа домаћинства Велике Британије у процесу рециклаже, научници су испитивали факторе који утичу на доношење одлука за разврставање отпада у домаћинству и које су препреке које стоје на путу првог корака у процесу рециклаже. Том приликом примењена је теорија планираног понашања као адекватан теоријски оквир за разумевање и објашњење понашања, а њена употреба у овој студији дала је драгоцене увиде у факторе који подстичу понашање с циљем рециклирања. Утврђено је да ставови према рециклирању представљају главне детерминанте понашања с циљем рециклирања. На ставове према рециклирању првенствено утичу одговарајуће могућности, знање за рециклирање, и то да ли постоје проблеми физичког рециклирања, као што су адекватан простор и неугодности приликом сепарације отпада. Такође, претходно искуство са рециклирањем, брига за заједницу и последице рециклирања, препознати су као значајни предиктори понашања у процесу рециклаже. Налази такође пружају подршку предлогу да рециклажа, минимизација отпада кроз тачку куповине и минимизирање отпада кроз поправку или поновну употребу представљају различите димензије понашања у управљању отпадом и стога захтевају различите стратегије и поруке. Утврђено је да на понашање у циљу рециклирања позитивно утичу брига за животну средину и заједницу, док негативно утичу перцепција о неугодности сепарације отпада и недостатак времена и знања (Tonglet, Phillips, Bates, 2004). С друге стране, резултати истраживања о активностима и ставовима студената према отпаду, које је спроведено у Хрватској, показују да осетљивост студената према отпаду зависи од сегмента истраживаног проблема, па се тако неке врсте отпада рециклирају више, а друге мање, при чему се не уочава утицај надокнаде (Stanić, Buzov, 2010). У истраживању спроведеном на подручју Минесоте, испитивани су фактори који утичу на стопу рециклирања, међу којима су званичне политике и начин управљања отпадом, усвајање уредби о рециклирању, ефекат прихода и демографских карактеристика на стопу рециклирања. Резултати истраживања указују на то да прописи могу бити ефикасно средство за повећање стопе рециклаже и да усвајање уредби о рециклирању готово извесно повећава стопу рециклирања резиденцијалног отпада. Такође, утврђено је да образовање повећава

стопу рецикларања од стране јавности на нивоу од 10%, а да трошење једног долара по особи годишње за образовање повећава стопу рециклирања за око 2% (Sidique, Joshi, Lupi, 2010).

Закључак

Дуги низ деценија еколошко образовање представља једну од најзначајнијих претпоставки унапређења понашања људи према животној средини. Повезаност знања, нивоа свести и бољег односа према животном окружењу потврђен је у великом броју квантитативних и квалитативних истраживања. Међутим, постојећи образовни програми, који чине саставни део образовно-васпитних система друштвених заједница, представљају неопходан, али често не и довољан услов за мотивисање људи за предузимање проеколошких акција. Стога би требало традиционалне образовне програме унапредити инкорпорирањем нових психолошких и педагошких научних сазнања, као и савремених модела еколошког понашања који препознају детерминанте понашања које воде ка проеколошким акцијама. Тако се низак ниво еколошке свести и мотивације за предузимање проеколошких акција код оних грађана који су имали неки вид едукације заснован на систематичним плановима и програмима у школама може објаснити недовољним инвестирањем и увођењем иновативног холистичог приступа. Поред тога, широки дијапазон тематске области еколошког образовања захтева интердисциплинарни и систематски приступ, кроз синтезу знања из области природних и друштвено-хуманистичких наука. Наставне програме еколошког образовања потребно је конципирати да се задовоље сви методолошки и педагошки оквири, а посебно теоријска, вредносна и социјална димензија. У развоју еколошке свести пожељно је примењивати различите методе од којих је најзначајнија метода посматрања која омогућује директан контакт људи са различитим елементима природе, биљкама и животињама. Поред тога, подизање нивоа свести код људи могуће је спровести кроз систематски приступ који би укључивао доношење одговарајућих стратегија и реализацију одговарајућих едукативних кампања.

Литература

1. Ajzen, I., (1991). The theory of planned behavior. *Organizational behavior and human decision processes*, 50(2), 179-211.
2. Ajzen, I., Fishbein, M., (1977). Attitude-behavior relations: A theoretical analysis and review of empirical research. *Psychological bulletin*, 84(5), 888-894.
3. Ajzen, I., Fishbein, M., (1980). *Understanding attitudes and predicting social behaviour*. Enlewood Cliffs. Prentice Hall.
4. Андревски, М. Ј., (2016). Одрживо еколошко образовање – перспектива за промену културе учења. *Иновације у настави – часопис за савремену наставу*, 29(4), 16-31.
5. Ballantyne, R., Connell, S., Fien, J., (1998). Students as catalysts of environmental change: A framework for researching intergenerational influence through environmental education. *Environmental Education Research*, 4(3), 285-298.
6. Ballantyne, R., Fien, J., Packer, J., (2001a). Program effectiveness in facilitating intergenerational influence in environmental education: Lessons from the field. *The Journal of Environmental Education*, 32(4), 8-15.
7. Ballantyne, R., Fien, J., Packer, J., (2001b). School environmental education programme impacts upon student and family learning: A case study analysis. *Environmental Education Research*, 7(1), 23-37.
8. Bihari, M., Ryan, R., (2012). Influence of social capital on community preparedness for wildfires. *Landscape and Urban Planning*, 106(3), 253-261.
9. Burgess, J., Harrison, C. M., Filius, P., (1998). Environmental communication and the cultural politics of environmental citizenship. *Environment and planning A*, 30(8), 1445-1460.
10. Cvetković, V., Stanišić, J., (2015). Relationship between demographic and environmental factors with knowledge of secondary school students on natural disasters. *SASA. Journal of the Geographical Institute Jovan Cvijic*, 65(3), 323-340.
11. Cvetković, V., Stojković, D., (2015). Knowledge and perceptions of secondary school students in Kraljevo about natural disasters. *Ecologica*, 22(77), 42-49.
12. Cvetković, V., (2017). *Metodologija istraživanja katastrofa i rizika: teorije, koncepti i metode*. Zadužbina Andrejević, Instant system, Beograd.
13. Disinger, J. F., (1982). Environmental education research notes (USA). *The environmentalist*, 2(4), 285-288.
14. Fietkau, H. J., Kessel, H., (1981). *Umweltlernen: Veränderungsmöglichkeiten des umweltbewusstseins: Modelle, erfahrungen*. Hain.

15. Gigerenzer, G., Hoffrage, U., (1995). How to improve Bayesian reasoning without instruction: Frequency formats. *Psychological review*, 102(4), 684-704.
16. Gudgion, T. J., Thomas, M. P., (1991). Changing Environmentally Relevant Behaviour. *Environmental Education and Information*, 10(2), 101-12.
17. Hargreaves, T., (2011). Practiceing behaviour change: Applying social practice theory to pro-environmental behaviour change. *Journal of Consumer Culture*, 11(1), 79-99.
18. Heimlich, J. E., (2010). Environmental education evaluation: Reinterpreting education as a strategy for meeting mission. *Evaluation and Program planning*, 33(2), 180-185.
19. Carleton-Hug, A., Hug, J. W., (2010). Challenges and opportunities for evaluating environmental education programs. *Evaluation and program planning*, 33(2), 159-164.
20. Houghton, J. T., Ding, Y. D. J. G., Griggs, D. J., Noguer, M., van der Linden, P. J., Dai, X., Johnson, C. A., (2001). *Climate change 2001: the scientific basis*. The Press Syndicate of the University of Cambridge.
21. Jackson, T., (2005). Motivating sustainable consumption. *Sustainable Development Research Network*, 29, 30.
22. Јовановић-Поповић, Д., (2013). Еколошка безбедност и безбедност животне средине. *Зборник Матице српске за друштвене науке*, (142), 103-118.
23. Јовановић, S. S., Živković, L. S., (2016). Tendencije u pogledu razvoja proekološkog ponašanja učenika. *Inovacije u nastavi - časopis za savremenu nastavu*, 29(4), 115-122.
24. Kollmuss, A., Agyeman, J., (2002). Mind the gap: why do people act environmentally and what are the barriers to pro-environmental behavior? *Environmental education research*, 8(3), 239-260.
25. Марковић, Д., (2005). *Социјална екологија*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд.
26. Николић, В., (2003). *Образовање и заштита животне средине*, Задужбина Андрејевић, Београд.
27. Palmer, J., (2002). *Environmental education in the 21st century: Theory, practice, progress and promise*. Routledge.
28. Pavlović, Z., (2012). *Prosocijalno ponašanje i altruizam* (Doctoral dissertation, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek. Faculty of Humanities and Social Sciences).
29. Pichert, D., Katsikopoulos, K. V., (2008). Green defaults: Information presentation and pro-environmental behaviour. *Journal of Environmental Psychology*, 28(1), 63-73.
30. Rajeccki, D. W., (1982). *Attitudes, themes and advances*. Sunderland, MA: Sinauer Associates.

31. Schwartz, S. H., (1977). Normative influences on altruism. *Advances in experimental social psychology*, 10, 221-279.
32. Scoullos, M. J., (1998). Environment and society: Education and public awareness for sustainability. *International Conference Environment and Society: Education and Public Awareness for Sustainability* (8-12 Dec. 1997: Thessaloniki, GR) (No. 37.014 INT). Government of Greece/Unesco.
33. Sidique, S. F., Joshi, S. V., Lupi, F., (2010). Factors influencing the rate of recycling: An analysis of Minnesota counties. *Resources, conservation and recycling*, 54(4), 242-249.
34. Stanić, S., Buzov, I., (2010). Recikliranje i zbrinjavanje otpada – stavovi i aktivnosti studenata. *Godišnjak TITIUS: godišnjak za interdisciplinarna istraživanja porječja Krke*, 2(2), 275-296.
35. Stanišić, J., Maksić, S., (2014). Environmental education in Serbian primary schools: Challenges and changes in curriculum, pedagogy, and teacher training. *The Journal of Environmental Education*, 45(2), 118-131.
36. Steg, L., Vlek, C., (2009). Encouraging pro-environmental behaviour: An integrative review and research agenda. *Journal of environmental psychology*, 29(3), 309-317.
37. Stern, P. C., Dietz, T., Kalof, L., (1993). Value orientations, gender, and environmental concern. *Environment and behavior*, 25(5), 322-348.
38. Tonglet, M., Phillips, P. S., Bates, M. P., (2004). Determining the drivers for householder pro-environmental behaviour: waste minimisation compared to recycling. *Resources, conservation and recycling*, 42(1), 27-48.
39. Turaga, R. M. R., Howarth, R. B., Borsuk, M. E., (2010). Proenvironmental behavior. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1185(1), 211-224.
40. Vicente-Molina, M. A., Fernández-Sáinz, A., Izagirre-Olaizola, J., (2013). Environmental knowledge and other variables affecting pro-environmental behaviour: comparison of university students from emerging and advanced countries. *Journal of Cleaner Production*, 61, 130-138.
41. Woodhouse, J. L., Knapp, C. E., (2000). *Place-Based Curriculum and Instruction: Outdoor and Environmental Education Approaches*. ERIC Digest.

Environmental education in the function of proenvironmental behavior as a prerequisite for environmental security

Abstract: *The positive attitude of people towards the environment is conditioned by the large number of personal and environmental factors among which environmental education is one of the most important ones. Destructive and undesirable patterns of human behavior for the environment with serious safety implications for people can be prevented by an*

appropriate education system. The author elaborates on the conceptual foundations and characteristics of environmental education with a special emphasis on the concept of education for sustainable development, which is very important for understanding environmental security. In addition, a comprehensive and systematic approach exposes the conceptual relationships and mutual effects of pro-environmental behavior and environmental education. Finally, the models of pro-environmental behavior are analyzed and described, starting with those based on the linear progression of environmental knowledge towards the development of environmental awareness in humans, to recent models of human behavior that seek to identify behavior determinants that lead to pro-environmental actions.

Key words: *environmental education, pro-environmental behavior, environmental security, sustainable development, models.*

Марко КРСТИЋ*

Министарство унутрашњих послова Републике Србије
Полицијска управа Шабац

Дои: 10.5937/bezbednost1801112К

УДК: 343.34:323.285

Прегледни научни рад

Примљен: 10. 08. 2017. године

Ревизија: 22. 02. 2018. године

Датум прихватања: 22. 06. 2018. године

Тероризам „Lone Wolf“

***Апстракт:** Тероризам „вука самотњака“ се сматра озбиљном претњом по јавну безбедност у последњих неколико година, штавише, изгледа да се ова појава интензивира алармантном брзином. У раду ће се анализирати и презентовати профил усамљеног терористичког актера и указати на скупове заједничких идеолошких уверења, психолошких образаца, атрибута, особина, обука и образовања ових појединаца, који доводе до планирања или извршења терористичких догађаја. Концепт терористе „вука самотњака“ је све учесталији у последњих неколико деценија, често привлачећи пажњу медија као „нова“ и „опасна“ претња. Он представља растући феномен, а истраживања на ову тему прате велики недостаци, јер је овај вид насиља можда један од најзагонетнијих и непредвидивијих облика тероризма. Заправо, ови поједнци су ноћна мора за полицију и обавештајне заједнице, јер се изузетно тешко откривају и тешко се од њих адекватно одбранити.*

***Кључне речи:** тероризам, „вук самотњак“, претња, непредвидивост.*

Увод

Очигледно, тероризам је веома комплексан феномен коме треба прићи из различитих углава. „Усамљени вукови“ представљају велики проблем, јер могу доћи из различитих средина са широким спектром мотива. Границе тероризма „усамљеног нападача“ су нејасне и произвољни и док су неки „усамљени вукови“ политички и верски мотивисани, други су ментално нестабилни. Утврђено је да су психолошки поремећаји и социјална неспособност доста заступљени међу овим појединцима, који настоје да створе сопствене идеологије које су комбинација личне фрустрације и одбојности према ширим

* e mail: marko.krstic.1982@gmail.com

политичким, социјалним и верским циљевима. Овај вид тероризма су владе и безбедносне агенције описале као најзначајнију терористичку претњу, а традиционалне обавештајне методе, користећи приступ од врха ка дну са нагласком на обавештајне податаке, лоше су оспособљене да идентификују и спрече терористе који користе тактику „усамљеног вука“. Методологија напада ових појединаца и даље представља најтежи изазов у борби против тероризма, као и једноставно и најефикасније средство за демонстрирање терора у заједници.

Неки „усамљени вукови“ су у стању да нанесу већу штету и број жртава од појединих терористичких организација; ови актери личе на усамљене преступнике у планирању насилности, а већину аката врше сами, највише делом из неке уочене неправде, него из неке материјалне користи или сопственог интереса. У раду ће се такође размотрити правовремено идентификовање сигналних околности препознавања ових терориста, чији се напади разликују по својој природи од оних извршених од стране организоване терористичке групе. Обично се верује да екстремистички или терористички покрети промовишу идеју насиља „усамљених вукова“ због тешкоћа власти да открију или спрече такве радње, што им са друге стране пружа прилику за нове нападе. Појава усамљених појединаца укључених у тероризам није нова али покушаји да се јасно дефинише овај феномен, међутим, прилично су неухватљиви.

Резултати показују да идеолошки и неидеолошки активни појединци деле врло сличне профиле, али упркос сличностима, изгледа да идеолошки екстремизам у великој мери утиче на начин на који се ови преступници припремају, извршавају и закључују нападе. Његова независна природа отежава идентификацију саме претње, а покушава се разумети мотивација и обрасци понашања терориста појединаца који су прошли кроз многе циклусе. Бројне студије рађене на ову тему упоређују усамљене и групне починиоце у широком спектру злочина, где се указује на питање менталних болести, као дела процеса у коме појединци постају укључени у тероризам. „Вукови самотњаци“ су аутономне ћелије старе колико и само време; они су можда под утицајем организованог екстремизма али сами бирају опције и сами се припремају за извршење напада. То је из разлога што „усамљени вукови“ представљају фундаментални и идеолошки погон за предузимање самосталних терористичких активности; они се обично придржавају нехијерархијске структуре и педантно планирају и припремају такве нападе, уз одржавање невидљивости у заједници.

Појмовни оквир и феноменолошка обележја тероризма „усамљеног вука“

У истраживачкој литератури о тероризму напади појединачних актера су обично представљени као „тероризам вука самотњака“, „вође отпора“ или „соло тероризам“, и не постоји консензус у погледу дефинисања ових концепата (Nesser, 2011). Дисбаланс између претње тероризма „усамљеног вука“ на једној страни и готово искључиво научног осврта на тероризам групе на другој страни указује на потребу за више концептуалним и емпиријским анализама како би се омогућило боље разумевање овог вида тероризма (Feldman, 2013).

Традиционално, терористичке групе формиране су од идеолошки усклађених појединаца који немају могућности за постизање политичких или друштвених промена. Међутим, терористичке нападе све више врше мале групе усамљених појединаца који могу бити само идеолошки повезани са већим, формалним терористичким организацијама. Формирање ових група представља инверзију традиционалног организационог раста, при чему структурно еволуирају у оквиру организација, што доводи до формирања малих, независних терористичких ћелија (Heffron et al., 2012). Док су тумачења ове врсте корисна за разумевање колективних облика тероризма, готово искључиви научни фокус на тероризам групе указује на потребу за више истраживања индивидуалних облика тероризма (Spraaij, 2010).

Последњих година светски лидери обавештајних служби¹, слушајући експерте за тероризам, постали су изузетно забринuti због тероризма „усамљених починитеља“². После напада на Fort Hood у Тексасу, познати експерт Брус Хофман (Bruce Hoffman) упозорио је да је нова стратегија Ал Каиде да „оснажи и мотивише појединце да изврше акте насиља потпуно изван било каквог терористичког ланца

¹ У фебруару 2010. директор америчке СИА, Леон Панета (Leon Panetta), изјавио је сведочећи пред Конгресом: „Стратегија „усамљеног вука“ је оно на шта треба обратити пажњу као на главну опасност за ову земљу.“

² За првог „Unabomber-а“ – Теда Качинског (Ted Kaczynski), који је слао писма-бомбе научним институцијама, се не верује да је имао било какве размене са другим познатим екстремистима нити је учествовао у некој од екстремних група за обуку или индоктринацију, односно, он је бирао мете, стварао и развијао своје експлозивне направе без спољашње помоћи. Други, такозвани „Веш бомбардер“ (Umar Farouk Abdulmutallab), је имао обимне контакте са познатим милитантима неколико година, био обучаван у једном Ал Каидином кампу за обуку, његове експлозивне направе су правили други, а и сам је после хапшења наводно тврдио да га је усмеравала Ал Каида.

управљања.³ Када је, 22. јуна 2011. године, 32-годишњи Норвежанин Андреас Брејвик бацио бомбу на зграде владе у Ослу, а затим почео да пуца у тинејџере у омладинском парку и при томе убио 69 људи, дискусије о „усамљеном нападачу“ поново су доспеле на насловне стране. Упркос садашњој забринутости, феномен соло или тероризма „усамљеног нападача“ свакако није нова појава. У другој половини 19. века руски (и неки европски) анархисти изводили су појединачне нападе и директне акције као начин скретања пажње на своју борбу. Аналитичари из STRATFOR-а, невладине глобалне обавештајне фирме, покушавају да дају концизнију дефиницију обележавајући усамљеног нападача („вука“) као „особу која делује сама, без наредби – или чак и веза – са једном организацијом“⁴ (Bhatia, 2007).

Оно што је важно, иако је полиција генерално забринута због „усамљених вукова“ као и због групних терористичких злочина, како наводе поједни истраживачи који су анализирали ове две врсте претњи, јесте да је брига због „усамљеног вука“ ипак већа и интензивнија (Chermak et al., 2010). Док неки терористи делују под контролом и окриљем организације, соло актери делују сами, али често у име организованих група (Gordon et al., 2015).

Један од највећих проблема када је у питању откривање потенцијалних усамљених терориста је да заправо не постоји конзистентан или типичан профил ових појединаца. Њих је тешко идентификовати и ухватити коришћењем традиционалних метода обавештајног рада јер не постоје физичке групе у којима је могуће инфилтрирање или прислушкивање. Индивидуални преступници су такође показали супериорне способности и у смислу управљања и балансирања између очекиваних исхода и ризика. По јединици варијабилности или ризика, појединци су, историјски гледано, нанели већи просечни број смртних случајева од терористичких група.

Након повећаног интересовања за „политику“ „усамљених вукова“, неколико нових студија на ову тему је објављено у последњих

³ Напади усамљених појединаца карактеристика су тероризма у САД већ много деценија и чине око 6,5% познатих терористичких напада између 1970. и 2007. године (извор: Национални конзорцијум за проучавање и одговор на тероризам). Уствари, једна анализа (СТАРТ) сугерише да је бомбашки напад у Оклахоми 1995. означио „окретање“ америчког тероризма више према индивидуалним нападачима. Њихов извештај бележи да су „од 1995. године много већи проценат терористичких напада у САД извели усамљени појединци него организоване групе. У периоду од 1995. (после Оклахома Ситија) до 2007, 43 од 131 инцидента извели су појединци, што је 33% свих напада у САД у том периоду.

неколико година, које су унапредиле разумевање овог феномена, нпр. колико заједничког су такви напади имали, шта су пожељни *modus operandi* и циљеви и њихова позадина (Kaplan, 2014). Прво и најважније, због стања оних држава у којима владају унутрашњи непријатељи, важност стратегије „усамљеног вука“ заговара се ради минимизирања шансе да се открије приликом планирања и извршења напада. Бартон и Стјуарт (Barton, Stewart, 2008) дефинишу усамљеног вука као: „особу која самостално делује, без налога или прикључења организацији, из јаким политичких, идеолошких или религијских уверења и која карактеристично планира и пажљиво и темељно припрема своје нападе. Једна радна дефиниција терористе „усамљеног вука“ би гласила: то је „претња или употреба насиља од стране једног починиоца (или мање ђелије) који не делује из чисто личних – материјалих разлога, са циљем да се утиче на ширу публику, делујући без икакве директне подршке у планирању, припреми и извршењу напада, а чија одлука да на тај начин делује није режирана од било које групе или појединаца (мада је могуће да је инспирисана од стране других) (Bakker, Van Zuijdewijn, 2016).

Разбијање терористичких напада по типу извршиоца је веома важно за разумевање тероризма. Пантучи користи термин „пакет вука самотњака“ да опише малу групу актера који слично размишљају и који немају формалну везу са утврђеном терористичком групом (Phillips, 2014). „Усамљени вук“ је неко ко врши насиље у прилог неке групе, покрета или идеологије, али сам, ван сваке командне структуре (Weimann, 2012). Ови појединци су можда под утицајем идеологије и пропаганде спољних социјалних мрежа и структура и у неким случајевима могу чак имати лабаве или претходне везе са неким ширим терористичким мрежама или организацијама (Jasparro, 2010). Важно питање се односи на то како се дели одговорност за смртне случајеве између многих група и појединаца који су починили дела тероризма, при чему се Herfindal-Hirschmanov индекс може користити за процену да ли је одговорност концентрисана или подељена (Phillips, 2013).

Упркос томе што је део истог феномена, идеологија игра значајну улогу у начину на који ови починиоци планирају и извршавају нападе. Мноштво термина и дефиниција је коришћено у протеклој деценији да окарактеришу феномен тероризма усамљеног учиниоца, а поједини теоретичари су покушали да пруже различите дефиниције ових појединаца креирањем типологије која може да помогне у размишљању о вишеструким димензијама проблема, али оне могу или не морају бити поуздане или корисне.

Психолошки профил „усамљеног терористе“

Закључак многих истраживања је да је тероризам првенствено групна активност, а заједничка идеолошка посвећеност и групна солидарност и интеракција су много важније детерминанте терористичког понашања него индивидуалне карактеристике (Crenshaw, 2000). „Усамљени вукови“ су већ дуго времена проблематично питање за политичаре и обавештајне аналитичаре, што не треба ни да изненади: њихова природа је изолованост, што отежава проактивно прикупљање информација о било каквим лошим намерама које имају (Leenaars, Reed, 2016). Студије случаја су показале да неколико фактора може допринети процесу да појединац постане „усамљени вук“, а психопатологија може имати значајну улогу у формирању оваквог профила личности, тј. терористе. Фактори који значајно доприносе су јак реципроцитет и идентификација са групом и тврди се да ови актери добијају више разумевања и емпатија од других, што би могло да објасни мотивацију да делују као одговор на осећања реципроцитета и идентификације групе. Ови чиниоци могу објаснити зашто би неко починио дело тероризма, али вероватно нису довољни да објасне зашто особа делује сама (Nijboer, 2012). Поменуте дефиниције „усамљених вукова“ терориста обухватају широк спектар насилних екстремиста, међу којима се налазе религиозни фанатици, екстремисти⁵ који се боре за права животне средине и животиња, као и цихадисти. Чак и на нивоу идеолошке или верске припадности има много разноврсности и одступања (нпр. међу онима који оправдају своја дела у име религије су појединци свих вера) (Bakker, De Graaf, 2011). Треба још рећи да усамљен нападач није само мушки оријентисан, од укупног броја 96,6%

⁵ Израз екстремизам ствара термиолошке потешкоће и може да има вишеструко значење. Може да опише идеје које се дијаметрално супротстављају основним вредностима друштва, као што су различити облици расне или верске супремације или било које идеологије која систематски негира основна људска права. Или се може односити на немилосрдне методе којим се остварују политичке идеје, односно “показивање занемаривања живота, слободе и људских права других”. Стога, на неки начин, тешкоће са термином екстремизам су израженије од оних које утичу на дефиницију тероризма. Јер, код тероризма постоји објективно дефинисано језгро – насилна тактика, понекад стратегија, која се може разликовати од других средстава и начина спровођења насилног сукоба. Екстремизам, напротив, зависи од контекста, што значи да се његова дефиниција лако може изазвати и манипулисати. Заиста, критичари су истакли да дефиниција екстремизма у законима о борби против тероризма може бити нејасна и/или преширока, што омогућава владама да маргинализују своје домаће противнике (Neumann, 2017).

су мушкарци, док је познато нешто мање од 4 % случајева жена које се баве овим актима (Gill et al., 2014).

„Усамљен вук“ није нова појава, али је тек недавно добио више пажње емпиријских истраживача који су испитивали разлике између „усамљеног вука“ и терориста који делују у групама и њихову повезаност и открили су неколико разлика међу њима. Користећи студије случаја, Спаиј (Spaij, 2010) је закључио да „усамљене мотивације имају тенденцију да буду комбинација личних жалби и политичких или верских идеологија, а мотиви чланова терористичке групе имају тенденцију да буду скоро искључиво идеолошког карактера“. Усамљени актер се често сматра опаснијим него напади терористичких група, јер ови појединци немају потребу да ступају у интеракцију са групама или примају средства из групе, а такође је и веома тешко пратити сваки њихов покрет или чак само њихово постојање.

Пантучи (Pantucci, 2011), слично као и Спаиј, сматра да су усамљени терористи мотивисани комбинацијом политичких и личних мотива. Он објашњава како они стварају своје идеологије у којима се комбинују личне фрустрације на ширим политичким, социјалним или верским основама. „Усамљени вук“ може да се идентификује или да саосећа са екстремистичким групама. Даље, екстремистичке организације пружају „идеолошке валидације“ овим појединцима и помажу им да пренесу своје личне фрустрације на трансгресивне „друге“. Тако терористичке организације играју улогу у екстернализацији фаза радикализације исламских „усамљених вукова“ терориста (Teich, 2013). Груневалд и сарадници (Gruenevald et al.) додају временски елемент, наглашавајући да су вероватно ови појединци претрпели одређене инциденте који повећавају друштвену изолацију, као што су развод, смрт блиске особе или други вид раздвајања и отуђености (Joosse, 2015). Утврђено је да су неки „усамљени вукови“ у прошлости имали неостварене професионалне циљеве због чега су постали разочарани друштвеним поретком који их окружује. Таква структурна презентација окружења утиче на свесно доживљавање жељене фантазије себе као зреле и успешне одрасле особе (Melo, Yakeley, 2014). Усамљени актери, на пример, могу бити антисоцијални, те стога не желе да учествују у терористичкој групи, или су можда са друге стране одбијени из групе (Phillips, 2015). Често се само чини да је извршилац деловао сам са мотивима који су барем делимично политичке природе; али иза ове сличности се крију упадљиве разлике у старости, пореклу и мотивацији⁶

⁶ Тед Качински био је математичар узнемирен темпом технолошког напретка и развоја. Џон Ален Мухамед (John Allen Mohammad, 42 год.) у време његовог

(McCauley, Moskalenko, 2013). Узроци се састоје од „вишеструких комбинација фактора и околности, од општег ка специфичним, глобалним, регионалним или локалним, друштвеним или индивидуалним нивоима, структуралним или психолошким, динамичким или статичким, олакшавајуће или отежавајуће варијанте, од којих неки могу бити важнији и темељнији од других (Sinaj, 2005).

Постоји значајно преклапање између масовних убица и „усамљених вукова“, а у својој студији о терористима самоубицама и радном месту, дивљању и школским масакрима, Ланкфорд (Lankford) је показао да се упркос сличним факторима ризика, ови догађаји значајно разликују у стопи смртности и резолуцији (Capellan, 2015). Усамљени актери такође представљају проблем органима реда јер могу доћи из различитих средина са широким спектром мотива⁷, чак и међу верски мотивисаним појединцима постоји разноврсност, а поред широког спектра идеологија и мотивација ту је и питање географског ширења (Stewart, Burton, 2009). Још један фактор отежава разматрање овог феномена: како их диференцирати и разликовати од оних појединаца који из својих перверзних разлога одлуче да отворе ватру на гомилу случајних странаца. Такође, постоји могућност да неке од социјалних неадекватности у општем смислу изопште појединца и оставе га да тражи радикалне идеје које би могле довести до тероризма (Pantucci, 2011). Тешко је направити разлику између појединаца који једноставно усвајају идеологију терористичке групе и љутитих и фрустрираних усамљеника који делује користећи информације добијене са интернета, претварајући се и тежећи да буду део већег терористичког покрета⁸ (Zierhoffer, 2014).

снајперског напада био је бивши војник исламске вере, усред горког развода и борбе за старатељство. Скот Родер (Scott Roeder, 51), канцеларијски радник, учесник протеста против абортуса, заједно са својим братом, има дуг историјат менталних болести. Мухамед Бледсо (Mohamad Bledsou, 23), прешао на ислам као тинејџер, студирао арапски језик у Јемену, а био је наводно љут због убистава муслимана у Ираку и Авганистану. Џејмс фон Браун (James fon Braun, 88), био је универзитетски дипломирани поморски официр, а у позним годинама усамљеник.

⁷ Постоје докази да се наручиоци оваквих дела труде да избегну евентуално ментално нестабилне људе. Мерари (Meragri) наводи да су међу добровољним бомбашима-самоубицама они велика мањина, а са војне тачке гледишта, особа која је ментално нестабилна не може бити поуздана и сматра се ризичном за извршење задатка и чување тајности (Leistedt, 2013).

⁸ Интернет је иначе препун екстремистичког материјала за који се стиче утисак да негује раст самоуких екстремиста.

Примећено је да усамљени терористи често креирају сопствене идеологије комбинујући аверзију са религијом, друштво или политику са личним фрустрацијама. Стога, „усамљени вук“ терориста се може у теорији појавити у било којој величини, у било ком облику, може бити било које националности, и заступати било коју идеологију (Bruniellsson et al., 2013). Економска анализа усамљених терориста која је садржана у литератури,⁹ где се посебно истиче Филипс (Phillips, 2011), фокусира се на могућности и изборе ових терориста. Он анализира сет прилика који се састоји од модалитета напада усмерених да нанесу смртне повреде цивилима, а затим анализира оптималне и, самим тим, најопасније изборе. „Усамљени вук“ је из тог спектра могућности подстакнут различитим конфигурацијама склоности, као и ризицима и одлукама о распдели средстава деловања (Phillips, 2012).

Многе студије теже да разумеју тероризам тако што теже да прилагоде наше разумевање односа тероризма и менталних болести на више начина, јер резултати показују да постоји јака веза између болести и усамљених терориста од менталних болести појединаца у групама¹⁰ (Corner, Gill, 2015).

Усамљени терористи, који су пожртвовани у свом деловању, улажу време, труд, па чак и живот за остварење свог циља и спремни су да ризикују све у једном нападу који нема, ни организационо нити на било који други начин, подршку група (McCauley, Moskalenko, 2014). „Усамљени вук“ делује нерационално, ти акти су политички или верски мотивисани и имају за циљ да утичу на јавно мњење или политичке одлуке, што искључује насилне акте самосталних појединаца који су мотивисани другим разлозима (Bakker, De Graaf, 2011). Штавише, како

⁹ Филипс (Phillips, 2011, 2009) и Филипс и Пол (Phillips, Phol, 2012) су анализирали економске оквире како би утврдили како усамљени нападачи поступају да би максимизирали своју успешност. За очекивати је да ће „усамљени вукови“ најпре изабрати атентате, оружане нападе, бомбашке нападе, узимање талаца или неконвенционалне нападе, а не паљевине, отмице или киднаповања. Филипс и Пол користе „економско профилисање“ како би направили разлику између ризика организације и ризика „усамљених вукова“ (Meuser, 2013).

¹⁰ Неколико емпиријских истраживања о „усамљеним вуковима“ указује да постоји веће присуство менталних болести у овој категорији него у укупном узорку групе. У истраживању које је спровео Хјуит (Hewitt, 2003) показало се да је 22% „усамљених вукова“ у САД било психолошки поремећено, док је Гил са сарадницима (Gill et. al., 2014) утврдио да 31% ових терориста има историју менталних болести. У методолошки веома софистицираним студијама Бруневалд, Чемарк и Фрилик (Bruenevald, Chermark, Frilich, 2013), су утврдили да међу усамљеним екстремним десничарским преступницима „усамљени вукови“ имају знатно већу стопу менталних болести него преступници у групи (40% према 7.6%).

Сагеман (Sageman, 2008) запажа, многи „усамљени вукови“ не знају шта их заправо мотивише, мада могу имати свесну рационализацију за своје понашање. Ограничавајући ову психоаналитичку студију на „вукове самотњаке“, он се свесно фокусира на избор предмета где је појединачна психологија вероватно одиграла много већу улогу у њиховој радикализацији него када је реч о терористима који су директно уграђени у терористичку организацију и самим тим под јаким утицајем међуљудских и других друштвених притисака (Melo, Yakeley, 2014). Док Бејтс (Bates) цитира саморадикализацију¹¹ као значајну карактеристику „усамљених вукова“, процес радикализације кроз нпр. књиге, списе, манифесте и музику, зависи од постојања заједница и канала дистрибуције, а посебно од способности „усамљеног вука“ да приступи овим каналима. Џонатан Рае (Rae) истиче да су етнонационалисти „испреплетени у међузависним блиско повезаним заједницама које захтевају висок ниво поверења и узајамне посвећености, далеко од појмова психозе или других патолошких поремећаја“ (Stroud, 2013).

Закључак

Постојећа истраживања указују на то да је појединац терориста маргинална појава и мање опасна него тероризам у групи, међутим, напади који су се десили у свету у последњој деценији показују да је тероризам „усамљеног вука“ у експанзији и да постаје све смртоноснији. И поред чињенице да постоји доста таквих случајева у прошлости, тешко се може разумети и проникнути у то како „усамљени вук“ функционише. Стога, дељење искустава, података и идеја у вези са овом терористичком претњом између практичара, доносиоца политичких одлука и академских стручњака је од суштинске важности за изналажење одговора на многа питања. Мало се зна о појединачним социопсихолошким и практичним ограничењима које је потребно превазићи да би терориста појединац успешно могао да изврши терористички напад. Претходна истраживања говоре о распрострањености психопатологије и социјалне неспособности у случају терористе „усамљеног вука“. Када је реч о корелацији тероризма и менталних болести, резултати показују да постоји јака веза између менталних болести и усамљених терориста него што је случај код групних терориста. Студије случаја обилују примерима психопато-

¹¹ Радикализација се може дефинисати као један „циклични“ процес који карактерише „усвајање екстремних идеја“, а екстремисти као људи који имају „радикалне или екстремне идеје и ставове“ (Berger, 2017:6).

логије и социјалне неспособности, као неких од кључних карактеристика ових појединаца. Колико су заправо опасни усамљени терористи? Они су доминирали у извештајима и вестима о тероризму у последњих неколико година, а научници су почели да истражују овај феномен концептуално, бавећи се искључиво анализом података. Предложен је аналитички метод у идентификацији усамљених терориста и можда је решење у томе, да с обзиром на смртност од напада терористичких група уопште, држава промени свој фокус деловања сразмерно и према усамљеним актерима. Овај чланак је покушао да идентификује најважније концептуалне и методолошке изазове које се морају превазићи уколико процена ризика од тероризма „усамљеног вука“ не даје резултате.

Иако су подаци, анализе и закључци у овом чланку важни, то је само гребање по површини онога што је дубоко сложено и одвија се као савремени феномен. Резултати указују на значај фокусирања на анализу понашања, а не на покушаје да се идентификују и потом тумаче реалне социодемографске карактеристике. Оно што недостаје је, ипак, адекватна контролна група да се у потпуности схвати значај неких од описних налаза. „Усамљени вук“ представља значајан изазов за безбедносне службе али не потпуно јединствен изазов јер он дели неке од својих карактеристика са другим усамљеним преступницима. Тренутна способност да се идентификују и осујете напади ове врсте је веома ограничена јер их је тешко открити помоћу традиционалних метода. Данас тероризам има много облика, међутим, успон саморадикализованих „вукова самотњака“ је створио још већу дилему у садашњем безбедносном окружењу.

Литература

1. Bakker, E., De Graaf, B., (2011). Preventing Lone Wolf Terrorism: Some CT Approaches Addressed. *Perspectives on Terrorism* 5 (5-6): 43-50.
2. Bakker, E., Van Zuijdewijn, (2016). *Lone Actor Terrorism: Definitional Workshop*. London: Royal United Services Institute.
3. Berger, J. M., (2017). *Extremist Construction of Identity: How Escalating Demands for Legitimacy Shape and Define In-Group and Out-Group Dynamics*, The International Centre for Counter-Terrorism-The Hague 8, no. 7, DOI: <http://dx.doi.org/10.19165>, доступно 1. 7. 2017.
4. Bhatia, A., (2007). The discourses of terrorism. *Journal of pragmatics*, 41(2): 279-289.

5. Brynielsson, J., Horndahl, A., Johansson, F., Kaati, L., Mårtenson, C., Svenson, P., (2013). Harvesting and Analysis of Weak Signals for Detecting Lone Wolf Terrorists. *Security Informatics* 2, no. 11.
6. Capellan, J., (2015). Lone Wolf Terrorist or Deranged Shooter? A Study of Ideological Active Shooter Events in the US, 1970-2014., *Studies in Conflict & Terrorism* 38, no. 6, pp. 395-413.
7. Chermak, S., Freilich, J., Simone, J., (2010). Surveying American State Police Agencies about Lone Wolves, Far-Right Criminality, and Far-Right and Islamic Jihadist Criminal Collaboration. *Studies in Conflict & Terrorism* 33(11): 1019-1041.
8. Corner, E., Gill, P., (2015). A False Dichotomy? Mental Illness and Lone-Actor Terrorism. *Law and Human Behavior* 39(1):23-34.
9. Crenshaw, M., (2000). The Psychology of Terrorism: An Agenda for the 21st Century. *Political Psychology*. 21 (2): 405-420.
10. Feldman, M., (2013). Comparative Lone Wolf Terrorism: Toward a Heuristic Definition. *Democracy and Security* 9(3): 270-286.
11. Gill, P., Horgan, J., Deckert, P., (2014). Bombing alone: tracing the motivations and antecedent behaviors of lone-actor terrorists, *Journal of Forensic Sci.* Mar. 59(2):425-35.
12. Gordon, T., Sharan, Y., Florescu, E., (2015). Prospects for Lone Wolf and SIMAD Terrorism. *Technological Forecasting and Social Change* 95, pp. 234-251.
13. Heffron, C., Broder, J., Skillman, S., (2012). Organizational De-Evolution; the Small Group or Single Actor Terrorist.” Proceedings of World Academy of Science, *Engineering and Technology*, 64(2):33-36.
14. Jaspardo, C., (2010), Lone wolf – The threat from independent jihadists, *Jane's Intelligence Review*.
15. Joosse, P., (2015). Leaderless Resistance and the Loneliness of Lone Wolves: Exploring the Rhetorical Dynamics of Lone Wolf Violence. *Terrorism and Political Violence* 38(6): 395-413.
16. Kaplan, J., Löw, H., Malkki, L., (2014). Introduction to the Special Issue on Lone Wolf and Autonomous Cell Terrorism. *Terrorism and Political Violence* 26(1): 1-12.
17. Leenaars, J., Reed, A., (2016). *Understanding lone wolves: Towards a theoretical framework for comparative analysis*, The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague.
18. Leistedt, S. J., (2013). Behavioural aspects of terrorism, *Forensic Science International*, 228 (1):21-22.
19. McCauley, C., Moskalenko, S., (2014). Toward a Profile of Lone Wolf Terrorist: What Moves an Individual from Radical Opinion to Radical Action. *Terrorism and Political Violence* 26(1): 69-85.

20. McCauley, C., Moskalenko, S., (2013). *Two Possible Profiles of Lone-Actor Terrorists*. pp. 84-91 in: *Looking Back, Looking Forward: Perspectives on Terrorism and Responses to It*. Strategic Multi-layer Assessment Occasional White Paper, edited by Hriar Cabayam, Valerie Sitterle and Matt Yandura. Washington, DC.
21. McCauley, C., Moskalenko, S., Van Son, B., (2013). Characteristics of Lone-Wolf Violent Offenders: a Comparison of Assassins and School Attackers *Perspectives on Terrorism* 7 (1).
22. Meyer, S., (2013). Impeding Lone-Wolf Attacks: Lessons Derived from the 2011 Norway Attacks. *Crime Science* 2(7):1-13.
23. Nesser, P., (2012). Research Note: Single Actor Terrorism: Scope, Characteristics and Explanations. *Perspectives on Terrorism* 6(6): pp. 61-73.
24. Neumann, P., (2017). *Countering Violent Extremism and Radicalisation that Lead to Terrorism: Ideas, Recommendations, and Good Practices from the OSCE Region*, International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR), King's College London.
25. Nijboer, M., (2012). A Review of Lone Wolf Terrorism: The Need for a Different Approach. *Social Cosmos* 3(1):33-39.
26. Pantuci, R., (2011). *A Typology of Lone Wolves: Preliminary Analysis of Lone Islamist Terrorists Developments in Radicalisation and Political Violence*, pp. 1-63.
27. Phillips, P. J., (2014). *Who's Afraid of a Lone Wolf? Terrorist Actors, State Capacity, and Attack Lethality presentation* at the "Disaggregation in Terrorism Studies" workshop at the Peace Science Society (International) annual meeting in Philadelphia.
28. Phillips, P. J., (2012). The Lone Wolf Terrorist: Sprees of Violence. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* 18 (3): 1-11.
29. Phillips, P. J., (2012). *Lone Wolf Terrorism: Prudence in the Lone Wolf's Planning and the Time Delay between Acts of Lone Wolf Terrorism* [thesis], University of Southern Queensland.
30. Phillips, P. J., (2013). *Terrorism Perpetrated By Individuals in the United States and Canada* University of Southern Queensland.
31. Phillips, P. J. (2015). *Deadlier in the U.S.? On Lone Wolves, Terrorist Groups, and Attack Lethality Terrorism and Political Violence*, pp. 1-17.
32. Primavera, F., (2014). Lone Wolves: Updating the Concept of Enemy in the Social Media Age. *International Journal of Cyber Warfare and Terrorism* 4 (1): 36-44.
33. Pantucci, R., (2011). What Have We Learned About Lone Wolves from Anders Behring Breivik? *Perspectives on Terrorism* 5(5-6):27-42.

34. Ried, M., Yakeley, J., (2014). The Violent True Believer as a „Lone Wolf“ – Psychoanalytic Perspectives on Terrorism. *Behavioral Sciences & the Law* 23(3): 347-365.
35. Sinai, J., (2005). A conceptual framework for resolving terrorisms root causes. In *Root Causes of Terrorism. Myths, reality and ways forward*, ed. T. Bjørgero,. London: Routledge, pp. 215-222.
36. Spaaij, R., (2010). *The Enigma of Lone Wolf Terrorism: An Assessment*. *Studies in Conflict and Terrorism* 33(9): 854-870.
37. Spaaij, R., (2012). *Understanding lone wolf terrorism: Global patterns, motivations, and prevention*. New York: Springer.
38. Stewart, S., Burton, F., (2009). *Lone Wolf Lessons – Defence Viewpoints from UK Defence Forum*.
39. Stottlemire, S., (2014). *The effect of county-level income on domestic terrorism: A worldwide analysis of the difference between lone wolf and group affiliated domestic terrorism*, Graduate Theses and Dissertations – Public Policy.
40. Stroud, J., (2013). The Importance of Music to Anders Behring Breivik. *Journal of Terrorism Research*, 4(1): 18-37.
41. Teich, S., (2013) *Trends and Developments in Lone Wolf Terrorism in the Western World; An Analysis of Terrorist Attacks and Attempted Attacks by Islamic Extremists*, International Institute for Counter-Terrorism (ICT).
42. Weimann, G., (2012). Lone Wolves in Cyberspace. *Journal of Terrorism Research* 3(2).
43. Zierhoffer, D., (2014). Threat Assessment: Do Lone Terrorists Differ from Other Lone Offenders? *Journal of Strategic Security* 7 (3)48-62.

Terrorism ‘Lone Wolf’

Summary: ‘Lone wolf’ terrorism has been considered as a serious threat to public security in recent years. Moreover, it seems that this phenomenon is intensifying at an alarming pace. This paper will analyze and present the profile of lone terrorist actors and point out to sets of common ideological beliefs, psychological patterns, attributes, qualities, training and education among these individuals which lead to their planning or executing terrorist events. The concept of the ‘lone wolf’ terrorist is increasingly common in recent decades, often attracting media attention as a "new" and "dangerous" threat. It is a growing phenomenon, but research on this topic has been accompanied by major shortcomings, because this type of violence may be one of the most mysterious and unforeseeable forms of terrorism. In fact, these individuals are a nightmare for the police and the intelligence

community, because it is extremely difficult to detect them and ensure adequate protection against them.

Key words: terrorism, ‘lone wolf’, threat, unpredictability.

Стеван КАРАЋ,
Министарство унутрашњих послова Републике Србије
Полицијска управа у Ваљеву

Дои: 10.5937/bezbednost1801127К
УДК: 341.222(497.11):341.222(497.5):(282.243.7)

Прегледни научни рад
Примљен: 17. 04. 2018. године
Ревизија: 24. 05. 2018. године
Датум прихватања: 22. 06. 2018. године

Спор Републике Србије и Републике Хрватске око дела апроксимативне државне границе на реци Дунав

***Апстракт:** Циљ рада је анализа постојећег нерешеног спора око границе на Дунаву између Републике Србије и Републике Хрватске. Ово питање постало је актуелно стицањем независности двеју земаља, али до данас оно није решено. Специфичност овог питања је у томе што су две земље дуги низ година као федералне јединице егзистирале у оквиру Југославије која се распала у крвавом грађанском рату. Поред тога, на ово питање утичу и многи неправни фактори, као што су историјски, етнички, географски и неизбежни политички. У раду је изложена генеза ове границе, ставови обе стране, затим потенцијални модалитети коначног решења овог проблема, као и евентуалне последице нерешавања овог питања на односе две земље у будућности.*

***Кључне речи:** Србија, Хрватска, граница на Дунаву.*

Увод

Ако анализирамо билатералне односе Србије и Хрватске, од њиховог успостављања па до данас, приметни су стални успони и падови. Турбленције на релацији Загреб-Београд последица су пре свега ратних дешавања деведесетих година прошлог века, из којих су произашла многа спорна и оптерећујућа питања. Тако је Хрватска против бивше Савезне Републике Југославије пред Међународним судом правде поднела тужбу због повреде *Конвенције о спречавању и кажњавању злочина геноцида* у рату у Хрватској 1991-1995. године, а Србија противтужбу у којој се хрватска страна терети за почињен геноцид над Србима и у рату 1991-1995, али и у Другом светском рату

1941-1945. године.¹ Ту су и питања која се тичу правосуђа, као што је процесуирање ратних злочинаца, потенцијални тајни хрватски спискови Срба осумњичених за ратне злочине у Хрватској, сарадња са Хашким трибуналом итд. Додатни проблеми који имају непосредне последице по свакодневни живот људи и са једне и са друге стране границе јесу решавање питања несталих лица, повратак избеглица, поштовање људских и мањинских права, повратак културних добара, питање власничких и станарских права, слободан проток роба и добара. Такође, хрватско признање самопрокламоване независности Косова 2008. године и њено ангажовање на косовској страни у јавној расправи пред Међународним судом правде о легалности овог потеза, донело је нове трзавице.

Од свих проблема који оптерећују односе две стране, могу се издвојити и они „симболички“ или „емоционални“ проблеми. Они су директна последица траума из времена ратова и тичу се прогона Срба из Хрватске у акцијама „Бљесак“ и „Олуја“, различитих интерпретација прошлости, митова, предрасуда, ксенофобије, шовинизма, нетрпеливости која постоји између два народа, а која се најбоље читава приликом сусрета националних репрезентација на важним спортским такмичењима, одсуства неопходне просветне, научне, интелектуалне и културне сарадње и сличних тема (Ногуловић, 2012:2).

Списак нерешених питања није кратак. Међутим, вероватно најтежи изазов који стоји пред дипломатијама две државе јесте решавање разграничења и утврђивање граничне линије на Дунаву.

Укупна дужина апроксимативне (недефинисане, неутврђене) државне границе између ове две државе износи 261,71 км, од чега на копнени део границе отпада 111,09 км, а водени део границе 150,62 км. Од тога, граница на Дунаву износи 138,38 км, на Студви 8,99 км и на Смогви 3,25 км (*Стратегија интересаног управљања границом у Републици Србији 2017-2020*, 2017). Простире се од тромеђе Србије, Хрватске и Мађарске,² која се налази на средини пловног пута на Дунаву на његовом уласку на територију Србије, атар насеља Бездан – општина Сомбор, до тромеђе Србије, Хрватске и Босне и Херцеговине код насеља Јамена, општина Шид. Граница се протеже општим правцем север – југ, са наглашеним променама правца на ердутском удубљењу, затим на илочкиком удубљењу (између Дунава и гребена Фрушке горе),

¹ Међународни суд правде је својом пресудом од 3. 2. 2015. године одбио како тужбу Хрватске, тако и противтужбу Србије. Видети више на: <http://www.icj-cij.org/en/case/118>.

² Поменута тромеђа са Мађарском уједно је и најзападнија гранична тачка на границама Србије, са координатама $\varphi = 45^{\circ} 54' 35''$ СГШ и $\lambda = 18^{\circ} 49' 13''$ ИГД.

као и на јаменском испупчењу, у зони тромеђе са Босном и Херцеговином. Правoliniјско растојање између тромеђе са Мађарском, на Дунаву, и тромеђе са Босном и Херцеговином на Сави, износи 118,1 км. Коefицијент кривудања границе износи 2,20, што представља значајан степен изломљености границе (Илић; et al., 2005:26-27).

Протезање границе још увек није утврђено међународним уговором и управо је граница на Дунаву предмет спорења две земље. У последње време сведоци смо великог броја новинских чланака и генерално интересовања медија за овај проблем. Међутим, такви чланци углавном обилују сензационализмом уз истовремено површан и нестручан приступ овој комплексној теми, што у сваком случају не доприноси решењу проблема и смиривању тензија. Питање границе актуелизовано је дезинтеграцијом СФРЈ, отпочињањем грађанског рата и стицањем независности Хрватске и СР Југославије. За разумевање суштине овог проблема потребно је вратити се у прошлост. Увод у овај проблем представља стварање прве уједињене државе Јужних Словена по завршетку Првог светског рата која је обухватала и територију коју данас чине суверене државе Србија и Хрватска. Осврт на административну поделу ове новостворене државе не би био од велике помоћи у контексту објашњења граничног спора између Србије и Хрватске. Пре свега, у првој Југославији, за разлику од стања у другој Југославији, нису постојали унутрашњи територијални ентитети под називом Србија и Хрватска.³ Затим, та држава није била федерална, већ унитарна па самим тим ни територијални ентитети из којих се састојала нису имали обресе државности нити ниво самосталности као што су то имале републике у СФРЈ. Такође, административна подела прве Југославије често је мењана, што је резултирало одсуством било каквог континуитета у постојању територијално-управних јединица на чије би се државотворне тековине у овом спору супротне стране евентуално могле позвати.⁴

³ Осим у кратком периоду од 1918. до 1922. године, када је држава била подељена на седам привремених покрајина, од којих се једна јесте звала Србија, али се састојала из Јужне и Северне Србије, док се друга звала Хрватска и Славонија. Уз то, граница ових ентитета није била на Дунаву, већ на Сави. Више о томе на:

https://bs.wikipedia.org/wiki/Pokrajine_Kraljevine_Srba,_Hrvata_i_Slovenaca, приступљено 29. 3. 2018.

⁴ У периоду од 1918. до 1922. године држава је била подељена на седам привремених покрајина, затим у периоду од 1922. до 1929. године на 33 области, а од 1929. до 1939. године на девет бановина, кад је формирана Бановина Хрватска.

Након завршетка Другог светског рата, на крилима КПЈ, створена је друга Југославија, па су се Србија и Хрватска, сада као федералне јединице – републике, нашле у саставу ове државе, а њихова граница била је административна, унутрашња граница. Распадом СФРЈ ова административна, међурејубличка граница прерасла је у међудржавну, због чега се граница Србије са Хрватском (али и са осталим бившим југословенским републикама) данас разликује од границе наше земље са Мађарском, Румунијом, Бугарском и Албанијом јер су потоње одређене са ослоном на међународне уговоре.

Генеза разграничења Србије и Хрватске

Српско-хрватски односи су кроз историју пролазили кроз различите етапе: од заједништва и хармоније, до мржње, подозрења и освете. Развој је текао од суживота у Хабзбуршкој монархији, преко ослобађања од туђинске власти и израде планова о јужнословенском јединству, велике заједничке државе под династијом Карађорђевића, масовних злочина за време Другог светског рата, братства и јединства у комунизму, све до рушења Југославије (Ногуловић, 2012:2).

Евидентно је да је на разграничење Србије и Хрватске у садашњој форми утицало много историјских догађаја, од којих су најзначајнији:

- **7. децембар 1914. године** – Народна скупштина Краљевине Србије усваја *Нишку декларацију* којом се као ратни циљ Србије одређује ослобађање и уједињење јужнословенских народа – Срба, Хрвата и Словенаца;
- **25. новембар 1918. године** – Велика народна скупштина Срба, Буњеваца и осталих Словена у Војводини у Новом Саду усваја Резолуцију о прикључењу Војводине Србији;
- **1. децембар 1918. године** – проглашено је уједињење Краљевине Србије са земљама независне Државе Словенаца, Хрвата и Срба у јединствену државу – Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца;
- **29-30. новембар 1943. године** – на Другом заседању Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије (АВНОЈ), у Јајцу, оно је проглашено за највиши орган власти у југословенској федерацији. Тада је образован и Национални комитет ослобођења Југославије (НКОЈ), који је вршио функцију привремене владе. На том заседању АВНОЈ-а одлучено је да се Југославија изгради на федералном принципу којим се обезбеђује пуна равноправност Срба, Хрвата, Словенаца, Македонаца и Црногораца. Пројектовано је шест федералних

јединица: Србија, Црна Гора, Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина и Македонија, али није било речи о њиховим границама;

- **30-31. јул 1945. године** – на Скупштини изасланика народа Војводине одлучено је да се аутономна Војводина прикључи федералној Србији;
- **1. септембар 1945. године** – Народна скупштина Србије доноси законе о установљењу и устројству Аутономне покрајине Војводине и Аутономне области Косова и Метохије;
- **25. јун 1991. године** – Хрватска проглашава своју независност уз избијање крвавог грађанског рата.

Хронолошки списак важних датума овде се свакако не завршава, али од свих догађаја који су утицали на стварање српско-хрватске границе, период током и непосредно након Другог светског рата у том погледу је најзначајнији јер су управо тада створене федералне јединице Србија и Хрватска са територијалним обликом и површином коју имају и сада. Са друге стране, управо је неадекватно и неподобно решење овог питања из тог периода узроковало проблеме који егзистирају и у садашњости.

Данас је веома тешко дати одговор на питање на којим правним основама и од стране којих државних органа у другој Југославији су повучене границе између југословенских федералних јединица. Из анализе историографских података и правне хрестоматије произлази да ни АВНОЈ као врховно законодавно, извршно и представничко тело током револуције, а затим ни Привремена народна скупштина Демократске Федеративне Југославије, па потом и Уставотворна скупштина од 29. 11. 1945. године нису донеле никакав званичан правни акт којим се успостављају и дефинишу административне границе између југословенских федеративних јединица (Димитријевић, 2012:155). То није учинио ни први послератни устав, *Устав Федеративне Народне Републике Југославије* од 31. јануара 1946. године,⁵ којим је проглашено шест народних република, једна аутономна покрајина и једна аутономна област, већ је оставио да ово питање регулише Народна скупштина, која то никада није урадила. Анализирајући односе који су постојали у овом историјском периоду, очигледно је да су одлуке о повлачењу међурејубличких граница доношене под строгим велом тајности у оквиру Комунистичке партије Југославије. Притом, игнорисани су сви релевантни критеријуми, а нарочито историјски и етнички и то највише на штету српског народа.

⁵ *Устав ФНРЈ*, Службени лист ФНРЈ, бр. 10/1946.

Да би се на квалитетан начин обрадила проблематика разграничења Србије и Хрватске на Дунаву, у обзир се морају узети и значајне етничке промене настале на овом подручју у периоду након формирања Бановине Хрватске 1939. године, а нарочито промене настале за време хрватске и мађарске окупације Војводине током Другог светског рата. Ликвидацијом огромног броја Срба у Срему, источној Славонији и Бачкој, унијаћењем и католичењем Буњеваца и Шокаца у Барањи, протеривањем „фолксдојчера“ након Другог светског рата и насељавањем Хрвата у њихове празне домове, радикално је измењен национални састав становништва. Занемарујући ове околности, руководство Комунистичке партије Југославије очито је водило континуирану антисрпску политику која је резултирала чињеницом да је велики број Срба остао ван НР Србије, као тадашње матице. Наведено јасно доказују и резултати првог послератног пописа из 1948. године, према ком је у НР Хрватској живело чак 543.795 Срба.

Иако је, као што је напоменуто, поступак утврђивања међурепубличких граница обављан у тајности, у јавност је ипак доспео један акт који је у битном утицао на успостављање границе између НР Србије и НР Хрватске.

Наиме, председништво АВНОЈ-а је 19. јуна 1945. године именовало мешовиту Комисију за разграничење између Војводине и Хрватске, којом је председавао Милован Ђилас.

У закључку поднетом АВНОЈ-у, Комисија је предложила привремену границу која полази од границе са Мађарском, дуж Дунава све до границе између Бачког Новог Села и Букина, потом преко Дунава између атара села Опатовац – Мохово, Ловас – Бабска, затим вароши Товарник – Шид, Подграђе – Илинци, Адашевци – Мала Вашица, Липовац – Батровци, Стошинци – Моровић. На тај начин су села тадашњег шидског среза, Опатовац, Ловас, Товарник, Подграђе, Адашевци, Липовац, Строшинци, заједно са својим атарима, припала Хрватској, а село Мохово, Бабска, варош Шид, Илинци, Мала Вашица, Батровци, Моровић, заједно са својим атарима, Војводини (Димитријевић, 2012:155).

У процесу територијалног раздвајања Војводине и Хрватске, према Комисији, између две стране су постојале три групе спорних територија. Прву групу су чинили срезови Суботица, Сомбор, Апатин, Оаци, северно и североисточно од Дунава. Другу групу чинили су срезови Батина, Дарда у сливу између Драве и Дунава, док су трећу групу чинили срезови Вуковар, Шид, Илок, југозападно и јужно од Дунава.

Комисија је затим 10. јула 1945. године проследила Министарском савету Демократске Федеративне Југославије извештај

са предлогом о разграничењу. Из етничких и економских разлога област Суботице, Сомбора, Апатина и Оџака у Бачкој додељена је Војводини. Области Батине и Дарде припојене су због националног састава становништва Хрватској, а подручја Вуковара, Шида и Илока у Срему издељена су по географском и етничком начелу, те економском значају за сваку федералну јединицу, па су Вуковар и Илок припали Хрватској, а Шид Војводини (Димитријевић, 2012:157-159).

За ову границу веома значајан датум је 1. септембар 1945. године, када је Народна скупштина НР Србије усвојила *Закон о установљењу и устројству Аутономне покрајине Војводине*. Овим законом гранична линија према Хрватској била је описана на начин да та линија иде реком Дунав од мађарске границе до Илока, прелази преко Дунава, остављајући Илок, Шаренград и Мохово у Хрватској и иде на југ, остављајући атаре села тадашњег шидског среза, Опатовац, Ловас, Товарник, Подграђе, Адашевици, Липовац, Строшинци и Јамена⁶ Хрватској, а варош Шид и села Илинци, Мала Вашица, Батровци и Моровић Војводини.⁷ Граница је накнадно прецизирана *Законом о административно-територијалној подели Војводине* из 1946. године, у којем је било прописано да подручје Аутономне покрајине Војводине обухвата део Народне Републике Србије, који се граничи, почев од реке Саве, западно од места Сремска Рача у правцу севера, границом Народне Републике Србије према Народној Републици Хрватској све до границе према Мађарској.⁸

Битно је споменути и да је одредбама првог послератног устава, поменутог *Устава ФНРЈ* од 31. јануара 1946. године, била посредно призната унутрашња подела територије (члан 2) и загарантована сувереност народних република (члан 9).

Тако повучена административна линија између Србије и Хрватске у периоду од 1945. до 1947. године није мењана током каснијег периода постојања југословенске државе.

Актуелизација проблема и аргументи две стране

Проблеми између две земље у вези са границом почели су распадом заједничке државе и отпочињањем ратних дејстава.

⁶ Током 1946. године село Јамена, са већинским српским становништвом, припојено је АП Војводини.

⁷ *Закон о установљењу и устројству Аутономне покрајине Војводине*, Службени гласник НР Србије, бр. 28/1945, чл. 1.

⁸ *Закон о административно-територијалној подели Војводине*, Службени гласник НР Србије, бр. 47/1946.

Деведесетих година прошлог века Србија је донела *Закон о територијалној организацији и локалној самоуправи*,⁹ који прати ранија решења присутна у *Закону о установљавању и устројству Аутономне покрајине Војводине* из 1945. године. На основу тог закона, који је следио измене тока Дунава, делови катастарских општина са леве обале Дунава, Сомбор, Бели Манастир, Апатин, Бачка Паланка и део Вуковара (део Мохова и Шаренграда) прикључени су Републици Србији, чиме је фактичко стање подведено под правни оквир. На тај начин је законодавно решење о повлачењу границе на Дунаву следило опште правило међународног права о делимитацији међународних граница на пловним рекама.

Сам процес прерастања унутрашњих, административних граница у међународне спроведен је под будним оком међународне заједнице која је заузела став да се унутрашње границе СФРЈ не могу мењати употребом силе, а резолуције које су тада доносили Европска заједница и Савет безбедности УН биле су засноване на ставу да уколико дође до дисолуције СФРЈ, то треба да буде по републичким границама. У јануару 1992. године новооснована Арбитражна комисија Конференције Европске заједнице о Југославији, познатија као Бадинтерова комисија, применила је начело *uti possidetis juris*. Комисија је заузела став да је дато начело, иако у почетку примењивано искључиво у решавању питања деколонизације, данас општеприхваћено. У мишљењу бр. 3 Комисија је закључила да: „Границе између Хрватске и Србије, Босне и Херцеговине и Србије, и евентуалних других суседних независних држава не могу се мењати, осим уз слободно постигнут договор“ и „Осим ако није другачије договорено, бивше границе постају границе заштићене међународним правом“. Овакав приступ у пракси се показао као ригидан и недовољно ефикасан. Принцип прерастања административних у међународне границе у случају бивше СФРЈ морао је бити усвојен само као почетни корак ка установљавању трајних државних граница јер начело *uti possidetis juris* практично конзервира физички недовољно и неправилно разграничену и ефективно непостојану административну власт на одређеној територији. Отуда је јасно да је поменути принцип у контексту разграничења бивших југословенских република могао имати једино транзициони карактер до момента коначног разграничења бивших југословенских република по релевантним критеријумима. Да је у пракси начело *uti possidetis juris* потпуно неадекватно примењено у случају СФРЈ, односно да су у крајњем међудржавне границе

⁹ *Закон о територијалној организацији и локалној самоуправи*, Службени гласник Републике Србије, бр. 47/1991.

неправилно повучене, види се из великог броја граничних спорова између бивших југословенских република, као и у постојању етнички хомогених области које су неоправдано одвојене од држава-матика и припадају другим републикама.¹⁰

Питање протезања државне границе очигледно се различито тумачи и представља још један камен спотицања у односима Србије и Хрватске. Преговори о утврђивању протезања државне границе воде се још од 1998. године, у оквиру Међудржавне дипломатске комисије за идентификацију – утврђивање граничне линије и припрему уговора о државној граници између Републике Србије и Републике Хрватске. Две земље су 2002. године, потписале и *Споразум о нормализацији односа између Савезне Републике Југославије и Републике Хрватске*,¹¹ али ни то није допринело решавању овог проблема, а поменута комисија до данас, упркос многобројним састанцима, није објавила значајније податке о резултатима свог рада.

Од 1945. године река Дунав својим добрим делом представља граничник између Србије и Хрватске. Река је у периоду до остваривања независности ових бивших југословенских република сукцесивно меандрисала, мењајући корито и повлачећи се од истока ка западу. Као последица ових промена, велике површине плодне земље су припојене Војводини. Због тога, Хрватска данас захтева од Србије враћање више хиљада хектара земље која се услед померања Дунава нашла у Србији.

Поред тога, Хрватска потражује и Вуковарску и Шаренградску аду. У питању су два дунавска острва под ефективном контролом Србије, а у складу са принципом матике (слика 1).

¹⁰ Као на пример Република Српска, у којој Срби чине преко 80% становништва, или простор Западне Херцеговине који скоро у потпуности насељава хрватско становништво. Нажалост, случај Срба из Републике Српске Крајине „решен“ је етничком чишћењем и погромом српског становништва 1995. године.

¹¹ *Закон о потврђивању Споразума о нормализацији односа између Савезне републике Југославије и Републике Хрватске*, Службени лист СРЈ – Међународни уговори, бр. 5/96.



Слика 1 – Графички приказ Вуковарске и Шаренградске аде на мапи

Јасно је да су полазне тачке наше земље и Хрватске о овом питању дијаметрално супротне. Као главни аргумент за своје територијалне захтеве према Србији Хрватска истиче аустро-угарске катастарске премере земљишта према којима граница иде „границом рубних граничних катастарских општина“, која одступа од реке Дунав. Катастарска граница делом иде главним током Дунава, а делом тзв. дунавцима, тј. притокама, каналима и старим токовима Дунава. Према таквој катастарској граници, Хрватској би припали делови територије на левој обали Дунава (тзв. џепови), који се воде у хрватским општинским катастарским евиденцијама (слика 2).



Слика 2 – Графички приказ „цепова“ на мапи

На левој обали Дунава (Бачка) постоје цепови: Шмагуц, Каландаш, Мали Химхат, Мала Блажевица, Мађарске ливаде, Јосипово, Кенђија, Карапанђа, Сребреница, Адлер, Колиба, Зверињак, део приобалног градског подручја Апатина, Купусинска кучка, Казук, Хампо, Адица, Вуковарска ада, Шаренградска ада и потес Хагел. Укупна површина тих „цепова“ на левој обали Дунава, који се катастарски воде у Хрватској, износи око 9600 ха.

На десној обали Дунава (Барања) има мање „цепова“, а то су: делови потеса Велика Блажевица (Горња Сига¹²) и Зелени оток, оба наспрам општине Сомбор, и Вергашова ада (део шумског комплекса Зверињак под називом „Одељење 23“), наспрам општине Апатин. Они су катастарски везани за граничне катастарске општине у Србији (Војводини). Укупна површина ових цепова износи око 910 хектара (Илић et al., 2005:26).

Значи, Република Хрватска свој предлог за разграничење заснива на катастарском премеру из 1878. године, из времена Аустроугарске монархије. Овако повучена граница, линијом која

¹² Да ситуација на овом подручју постане још компликованија, побринуо се чешки активиста Вит Једличка који је на овој бившој речној ади 13. априла 2015. године прогласио микронацију Либерланд. Више о томе на: <https://en.wikipedia.org/wiki/Liberland>.

раздваја катастарске општине, одступала би од тока Дунава и чак би га пресекала 18 пута. У том случају, на хрватској страни би се нашле Шаренградска и Вуковарска ада, које су и највише спорне, а за које је Хрватска највише заинтересована. Такво решење ишло би на штету Србије, јер би она њиме изгубила део територија општина Апатин и Сомбор (Чоловић, 2014:9).

Поменуће катастарске књиге настале су у 19. веку, када су многи тадашњи богаташи поседовали огромна имања са обе стране Дунава, и као такве представљају доказ о попису имовине, а не о некој административној или државној граници, како тврди хрватска страна.

Прихватањем аргумената хрватске стране, полазећи од катастарских књига, дошли бисмо у ситуацију у којој би, на пример, брод који плови Дунавом за десетак километра пловидбе морао барем десет пута да улази на територију једне или друге државе, што није функционално, целисходно, ни познато решење у свету.

Иако крајње нелогичан, овакав сценарио не би био највећи проблем, већ би то био случај са болницом Принциповац. Наиме, према катастру, тај здравствени објекат, јединствен такве врсте, би се поделио на два дела – хрватски и српски, што би било нехумано и апсурдно. Наша страна сматра да је та болница грађена средствима АП Војводине, и да сходно томе она има право да располаже тим објектом, тим пре што су сви у њој запослени и пацијенти са територије Србије (www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.290.html:164692-Ko-muti-Dunav, приступљено 23. 5. 2018).

Такође, Хрватска наводи и своје тзв. историјске границе које су постојале пре настанка српске државе (период отоманске окупације и аустро-угарске владавине у периоду од 1699. до 1718. године), иако ни сама у поменутом периоду није била самостална држава у међународноправном смислу. Надаље, супротна страна се позива и на новије чињенице попут демаркационих линија између југословенских административно-територијалних јединица конституисаних у периоду после Првог и након Дугог светског рата (Димитријевић, 2012:198).

Више је него јасно да у међународној пракси истицање „историјских аргумената“ више спада у сферу политике него права (примери Велике Албаније и Природне Француске) и да представља захтев за једностраним проширењем територијалне суверености без одговарајућег правног основа. Хрватски захтев за утврђивањем државне границе на основу катастарских премера и приватних поседа грађана није међународноправно утемељен будући да аргументи те врсте у светској пракси представљају доказе о поседовању стечених имовинских права, која *per se* не могу бити од значаја код утврђивања међудржавне границе. Питање уживања стечених имовинских права би

најцелисходније било регулисати међудржавним споразумом, међутим, то питање је одвојено од повлачења граничне линије, које мора бити извршено на бази правила и принципа међународног права. Самим тим, „катастарске границе“ из периода Аустро-Угарске не могу имати примарни значај у погледу дефинитивног повлачења границе између Хрватске и Србије.

Данас је уобичајено да се, када су у питању велике граничне пловне реке, по међународноправним нормама, у складу са *Дунавском конвенцијом* и правилима Дунавске комисије, државна граница повлачи средином пловног пута реке, па и Дунава. Овакав начин је најбољи и најбезбеднији за одвијање саобраћаја на таквим рекама. Он је, као такав, и оствариван од 1. септембра 1945. године, када је установљена Аутономна Покрајина Војводина и њена граница (Србије) са Хрватском, па све до распада СФРЈ (Илић et al., 2005:27).

Србија управо и инсистира на примени спомињаног принципа матице (*thalweg*), тако што истиче да границу ваља повући средином пловног пута Дунава и то од пловног километра 1433,1 до пловног километра 1295,5 (од границе са Мађарском па све до Бачке Паланке), што тренутно одговара и фактичком стању на терену.

Наведени принцип матице, или *thalweg* принцип, један је од општих института међународног јавног права и заправо значи да ако границу између две земље чини речни ток, а да притом није детаљније описано куда гранична линија тачно иде (средином тока, левом обалом, десном обалом итд.), она ће пратити матицу. Практично, граница прати центар главног пловног канала пловног пута (који је углавном најдубљи део). Ако у реци има више пловних канала, користи се онај који се углавном користи за низводно путовање и који вероватно поседује најјачу струју (Сукwurah, 1967:51). Принцип матице или *thalweg*, који је познат у међународној пракси још од средњег века, елабориран је на Конгресу у Раштату 1797. године. Принцип је међународноправно консакриран у *Уговору из Ливевила* од 9. фебруара 1801. године где је послужио као ослонац за разграничење Немачке и Француске на Рајни (Димитријевић, 2012:48).

Пример оваквог решења може се видети и у *Алжирском споразуму* из 1975. године, закљученом између Ирака и Ирана у вези са спорном границом на реци Шат ел Араб. Исто правило примењено је и у случају реке Куандо (која у доњем делу тока носи назив Чобе), граничне реке између Намибије и Боцване, али овог пута не у споразуму две државе, већ у судској одлуци којом је спор решен. Наиме, како поменуте државе нису могле да постигну консензус у вези са речним острвом Седуду, случај је решен пред Међународним судом правде и то на тај начин што је одређено да гранична линија иде „главним каналом“,

тј. талвегом. Прави спор између земаља се односио на локацију тог „главног канала“, при чему је Боцвана заступала став да је то канал који је северно од острва Седуду, док је Намибија тврдила да је то канал јужно од острва. Наведеном пресудом из 1999. године суд је утврдио да се северни канал реке Чобе око острва Седуду мора сматрати главним каналом, чиме је ова правна ствар решена у корист Боцване.¹³

У вези са померањем тока Дунава у правцу запада, тј. у правцу Хрватске, треба узети у обзир да међународно право поседује принципе повлачења граница у случају измене речног тока.

Наиме, повлачење граница на рекама повезано је са неким специфичним питањима, као што је утицај промене речног тока на државну границу. У случајевима постепених измена речног тока узрокованих еволутивним деловањем природе, формирало се обичајно правило о промени границе. У међународноправној пракси поменути случајеви обухваћени су прираштајем (*accessio*). Прираштај подразумева територијалне промене које настају постепеним деловањем природних сила или деловањем човека. Нагло откидање дела обале и његово присаједињење са другом обалом (*appulsio*) има сличан учинак. Наплављивање (*aluvio*) може такође утицати на померање граница. Нагле промене речног тока, пак, у већини случајева не доводе до промене границе (*avulsio*). До природног прираштаја на рекама може доћи услед естуарисања, када се увећава копно на рачун мора и језера у која се реке уливају или услед речне делте, када због nanoшења огромних количина песка и шљунка долази до настајања малих троуглстих острва. У оба случаја примењује се талвег принцип, при чему сви споредни рукавци остају држави на чијој се страни налазе, посматрајући од линије раздвајања. Што се тиче речних острва (аде), на рекама на којима је граница утврђена на основу правила матице, острво остаје у припадности страни којој је најпре додељено, без обзира на промену матице.

Самим тим, будући да су измене тока Дунава настале постепено, током дужег историјског периода, Хрватска не би могла доводити у питање примену принципа матице. Делимитација ада и рукаваца такође би се морала обавити у односу на њихову позицију према матици. Хрватско позивање на стање из периода бивше државе непосредно након Другог светског рата, такође је правно неутемељено, јер је управо у том периоду тзв. Ђиласова комисија предложила начин пружања

¹³ Случај поводом Касикили/Седуду острва (Боцвана против Намибије), пресуда Међународног суда правде од 13. децембра 1999. године, Case concerning Kasikili/Sedudu Island (Botswana v Namibia), Judgment of 13 December 1999, ICJ Reports 1999.

границе две федералне јединице, при чему је истакнуто да би она требало да се протеже од границе са Мађарском, дуж Дунава. Надаље, *Законом о установљењу и устројству Аутономне покрајине Војводине* гранична линија према Хрватској била је описана на начин да та линија иде реком Дунав од мађарске границе ка југу, на начин претходно описан у оквиру рада. Како се питање разграничења Србије и Хрватске у оквиру друге Југославије након 1947. године није постављало, јасно је би се наведени закон морао узети као *iustus titulus* будућег коначног разграничења Србије и Хрватске.

Поменуто правила међународног јавног права која се односе на промене граница на рекама примењују се само када суседи не предвиде могућност ревизије у билатералном споразуму или ако у споразум не унесу клаузулу о непроменљивости граница. Југославија је то учинила у односу на неке, али не и све суседе. На пример, у уговору између СФРЈ и Румуније из 1957. године прихваћен је принцип непроменљивости граница на воденим токовима без обзира на промене воденог тока (Ногуловић, 2012:4).

Повлачење граничне линије није једини проблем, већ су се из њега изродили многи други. Ту су и питања која се тичу расподеле воде, коришћења природних богатстава реке, затим одржавање, пречишћавање, пловидба, развој инфраструктуре, производња електричне енергије, наводњавање, стварање иригационих система, заштита од поплава и др. Страна којој би спорна територија била додељена имала би и приходе од шума које се на њој налазе, лова и риболова, а највећи добитници у том случају биле би свакако пограничне општине.

Битно је нагласити да је 2002. године дошло до инцидента на граници на Дунаву, при чему су припадници војске СР Југославије пуцали на изасланство Вуковарско-сремске жупаније, које је ишло на договорени састанак код градоначелника Бачке Паланке, и на патролни брод Министарства унутрашњих послова Републике Хрватске, који им је притекао у помоћ (<http://www.hsp1861.hr/vijesti/020729tp.htm>, приступљено 23. 5. 2018). Након што је војска напустила граничне прелазе, а полиција преузела дужност надзора над границом, овакви инциденти се нису понављали. Надлежност полиција обе земље успостављена је споразумом по средини пловног тока Дунава, али тај споразум се не односи на утврђивање међудржавне границе (Ногуловић, 2012:6).

Закључак

Спор овакве врсте не отежава само билатералне односе две земље на највишем нивоу, већ ствара свакодневне проблеме и за становништво које живи у пограничној области. Коришћење земље која им припада је онемогућено или у огромној мери отежано, потребан им је пасош за кретање на малом простору, подносе захтеве за двојна држављанства или имају проблема са продајом робе због царина. Такође, градови у Војводини, као што су Апатин или Сомбор, не могу да спроведу своје развојне и друге пројекте због још недефинисане државне границе.

Ако принцип матице, који заступа Република Србија, не би било могуће применити у потпуности, онда би у контексту развоја добросуседских односа кроз примену принципа заједничког управљања водним токовима и ресурсима требало наћи обострано прихватљива решења кроз међународне преговоре, при чему се мора узети у обзир чињеница да су односи Србије и Хрватске „кичмени стуб“ мира, стабилности и сарадње на Балкану. Ови односи, оптерећени догађајима из недавне историје, веома су променљиви и неретко стоје на „стакленим ногама“. Управо из тог разлога, решавање овог спора, уз један одговоран, стручан и прецизан приступ са обе стране, од круцијалне је важности.

У циљу решавања овог спора, Србија и Хрватска су још 1998. године основале мешовиту комисију чији је задатак био да припреми уговор са описом граничне линије, али до данас ништа конкретно није постигнуто. Посматрајући из угла међународно-правне регулативе, гранични спорови на међународним пловним рекама углавном су лако решиви и не трају дуго јер се државна граница утврђује средином пловног пута реке. У овом случају, преговори између две земље трају преко двадесет година, а због сталних политичких тензија, додатно оптерећених ратном прошлошћу, као и других многобројних нерешених проблема на релацији Република Србија-Република Хрватска, резултати упорно изостају, па се може закључити да је и крајњи исход неизвестан. Као што је познато, самим протеклом времена проблеми се не решавају, већ постају све већи, а другачије није ни у овом случају. Иако је јасно да хрватско становиште по овом питању представља правно неутемељен спој неуверљивих аргумената који „лебде“ негде између Хабзбурга и Бадинтера и у коначном представљају политику увијену у правно рухо, мора се истаћи да је супротна страна, Република Хрватска, земља која је чланица НАТО и Европске уније, што може имати политичког утицаја на будуће решење овог питања, нарочито ако се оно буде решавало под окриљем међународне заједнице, без обзира што је међународно право

апсолутно на страни Србије. За Републику Србију додатни проблем представља чланство Републике Хрватске у поменутиим међународним организацијама јер су њене државне границе, сада уједно и спољне границе ЕУ, а опште је познато да политика ЕУ према безбедности својих спољних граница представља један од њених приоритетних задатака. Такође, „непристрасност“ међународне заједнице и њена „доследност“ у примени тековина међународног права је Републици Србији и њеним грађанима врло добро позната, али ипак остаје нада да ће се ово горуће питање решити непосредним или посредним преговорима две државе или евентуално судским или арбитражним путем, где би се примат дао правним аргументима уз што мањи утицај политике.

Литература

1. Вуксановић, М., Маркотић, Т., (12. 12. 2004). *Ко мути Дунав*, www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.290.html:164692-Ко-muti-Dunav, доступан 23. 5. 2018.
2. Димитријевић, Д., (2012). *Државне границе након сукцесије СФР Југославије*, Институт за међународну политику и привреду, Београд.
3. *Закон о административно-територијалној подели Војводине*, Службени гласник НР Србије, бр. 47/1946.
4. *Закон о територијалној организацији и локалној самоуправи*, Службени гласник Републике Србије, бр. 47/1991.
5. *Закон о установљењу и устројству Аутономне покрајине Војводине*, Службени гласник НР Србије, бр. 28/1945.
6. Илић, Ј., Станковић, С., (2005). *Државне границе Републике Србије*, Научни симпозијум „Србија и савремени процеси у Европи и свету“, Тара.
7. Cukwurah, A. O., (1967). *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*, Manchester, University Press.
8. Ногуловић, Ј., (2012). *Савремени односи Републике Србије и Републике Хрватске кроз анализу граничног спора у Подунављу*, Зборник Београдске отворене школе, Београд.
9. Слободна Далмација, (29. 7. 2002), *Припадници Југовојске уз пуцње ухитили на пустили Владимира Штенгла, Николу Шафера и још 26-еро људи*, <http://www.hsp1861.hr/vijesti2/020729tp.htm>, доступан 23. 5. 2018.
10. *Стратегија интересаног управљања границом у Републици Србији 2017-2020*, Службени гласник Републике Србије, бр. 9/2017.
11. *Устав Федеративне Народне Републике Југославије*, Службени лист ФНРЈ, бр. 10/1946.
12. Чоловић, В., (2014). *Територијални спорови у земљама Европске уније*, Годишњак факултета правних наука, Бања Лука.

The dispute between the Republic of Serbia and the Republic of Croatia over the part of the approximate state border on the Danube River

***Abstract:** The aim of this study is to analyse the existing unsolved dispute over the border on the Danube River between the Republic of Serbia and the Republic of Croatia. This issue has become current after the two countries gained independence, but to this day it has not been resolved. The specificity of this question is the fact that the two countries used to be federal units within the framework of Yugoslavia which fell apart in a brutal civil war. In addition, this issue is affected by many factors, such as historical, ethnic, geographical and – inevitably – political ones. The paper elaborates on the genesis of the border, claims of both sides, potential modalities for the final solution of the problem, and also possible consequences of the failure in resolving the dispute on the relations between the two countries in the future.*

***Key words:** Serbia, Croatia, border on the Danube*

Марија ВИЋИЋ

адвокат и докторанд Правног факултета Универзитета у Београду,
Београд*

Doi 10.5937/bezbednost1801145V:

УДК: 339.72(44)

Прегледни научни рад

Примљен: 08. 01. 2018. године

Датум прихватања: 22. 06. 2018. године

Уговори закључени у оквиру Париског клуба поверилаца

***Апстракт:** Циљ овог рада је да анализира правну природу и дејства уговора закључених између суверених држава у оквиру Париског клуба поверилаца ради анализе и доказивања да је, упркос постојању приватноправних елемената, ипак реч о билатералним уговорима у смислу међународног јавног права. То ћемо доказати анализом појма уговорних страна и битних елемената ових уговора, а затим и анализом процедуре њиховог доношења која се неспорно подудара са процедурама за доношење међународних уговора.*

Дакле, у овом раду биће изложено о појму и основним карактеристикама Париског клуба поверилаца и правилима по којима он поступа, затим о правној природи, процедури и битним елементима уговора који се у оквиру њега закључују са опредељењем за њихову јавноправну над приватноправном природом.

***Кључне речи:** Париски клуб поверилаца; билатерални уговор; суверени државни дуг; репрограм.*

Увод

Проблем сувереног дуга и начини за његово решавање горућа је тема и у правном и у економском окружењу. Овај проблем је од великог значаја свакако за сваку државу која се са њиме сусретне, али и за међународну заједницу будући да од стања сувереног дуга у свакој држави зависи развој светске економије и трговине.

Развијене државе су се одувек трудиле да управо из тог разлога притекну у помоћ својим презадуженим суседима и убрзају решавање овог проблема. Разлога за такво поступање свакако има пуно, а они се сведе пре свега на покретање трговине са презадуженим земљама,

* vicicmarija90@gmail.com

односно омогућавање учешћа на светском тржишту и онда када за то не постоје услови. Такође, ни они себични интереси не треба да буду занемарени – а то су користи које кредитори могу да имају омогућавањем кредитних привилегија презадуженим државама. Те привилегије се огледају у заради на каматној разлици, учешћу на тржишту те земље преко различитих облика улагања по привилегованим условима, а све зарад спровођења структурних промена које ће презадуженој земљи помоћи да преброди финансијску кризу. Спровођење тих врста помоћи презадуженим земљама од стране њихових развијених суседа створило је потребу за организовањем развијених земаља у различите форме организација чији би примарни циљ био спровођење политике помоћи презадуженим земљама ради њихове економске стабилизације. У том циљу настају међународне финансијске организације чија је основна делатност пружање финансијске помоћи угроженим земљама кроз разне видове аранжмана, праћење и прављење финансијских прорачуна и анализа.

Тако, прва институција настала у том циљу била је Банка за међународна поравнања 1930. године. Последице светске финансијске кризе која је свет уздрмала тридесетих година прошлог века узроковале су иницијативу у оквиру Уједињених нација за стварање специјализованих агенција чији ће примарни фокус бити на решавању проблема сиромаштва у свету. Тако настаје Међународни монетарни фонд 1944. године, а исте године формирана је и Групација Светске банке са својим афилијацијама. Десетак година касније случај Аргентине која је запала у тешку кризу због немогућности да отплати спољна дуговања и која се за помоћ обратила развијеним светским државама, биће окидач за стварање једне специфичне врсте заједница држава које ће деценијама након тога деловати у циљу пружања помоћи са отплатама сувереног дуга. Тако је године 1956. основан Париски клуб поверилаца. Заправо, он никада није ни основан нити је икада формално постојао. У томе и јесте његова суштина и можда тајна успешног деловања сада већ скоро шест деценија. Париски клуб је неформална групација држава окупљених ради пружања помоћи презадуженим државама у циљу отплате њиховог сувереног дуга. Он нема својство међународне организације, устаљену структуру, органе, процедуре. Он послује по међусобно договореним правилима и уобичајеној пракси, али су они подложни променама због своје неформалности и флексибилни су у прилагођавању најразличитијим случајевима. Поред Париског клуба, значајан фактор за регулисање дугова унутар презадужених држава, али овога пута се мисли на приватне дугове субјеката који послују унутар државе, јесте и Лондонски клуб поверилаца који

представља заједницу пословних банака, а настао је на иницијативу управо Париског клуба 1976. године.

Специфичности уговора који се закључују у оквиру Париског клуба су најразличитије – почев од битних елемената уговора и уговорних страна, па до процедуре закључења уговора. Те битне карактеристике ових уговора опредељују њихову правну природу која је на први поглед контроверзна. Наиме, тешко је рећи о којој врсти уговора је заправо реч и како они производе правно дејство у односу на саме уговорне стране, па и на трећа лица. Реч је о уговорима који су, у односу на материју коју регулишу, између јавноправних и приватноправних уговора, односно производе правно дејство како на терену јавног – међународног јавног права, тако и на терену приватног – грађанског права.

Париски клуб поверилаца

Париски клуб је неформална група држава основана са циљем да помогне презадуженим државама да врате кредите узете из иностранства. Државе које су се ујединиле у оквиру Париског клуба радиле су на доношењу одрживих решења за проблеме суверених дугова презадужених земаља и тиме су постале једна веома моћна група која, иако технички не постоји, на светском тржишту располаже стотинама милијарди долара. Дакле, Париски клуб нема статус међународне организације, нема статут нити формалне процедуре, а управо су брзина и ефикасност две основне карактеристике овог међународног форума. Захваљујући таквом приступу, земље-кредитори окупљени у оквиру Париског клуба за релативно кратко време предлажу програм за решавање проблема невраћених суверених дугова – кроз смањења и репрограме кредита. Париски клуб приликом решавања проблема неке државе, њој и њеном проблему приступа увек појединачно без обзира на до тада решене случајеве. Претходни случајеви државама-кредиторима неопходни су само да би се дефинисали стандарди поступања, али се приликом доношења коначне одлуке увек руководе конкретном ситуацијом у појединој земљи.

Париски клуб се први пут састао 1956. године када се Аргентина сусрела са проблемом екстерне презадужености и са немогућношћу да измири своје обавезе према иностраним повериоцима. Од тада па наредних скоро шездесет година Париски клуб игра одлучујућу улогу у решавању проблема спољне презадужености нискоразвијених земаља и земаља у развоју. Предмет уговора у које државе-дужници улазе са државама-кредиторима које чине Париски клуб, јесте суверени државни дуг и репрограм тог дуга како би се у дужем временском периоду

обезбедило његово уредно враћање (Callaghy, 2004: 13-15; Weiss, 1, Миленковић, И., Миленковић, Д., 46-50; Клеин, 542-544).

Иако није међународна организација, Париски клуб има деветнаест сталних чланица. То су: Аустрија, Аустралија, Белгија, Канада, Данска, Финска, Француска, Немачка, Ирска, Италија, Јапан, Холандија, Норвешка, Русија, Шпанија, Шведска, Швајцарска, Уједињено Краљевство и Сједињене Америчке Државе (Callaghy, 13-15; Weiss, 1). Циљ одређивања сталних чланица је спречавање њихове међусобне конкуренције приликом решавања проблема отплате суверених кредита, али у исто време подстрек за покретање светске трговине са неразвијеним земљама које су врло често важни учесници у светским трговинским трансакцијама. Поред сталних чланица, у састав Париског клуба улази и још тринаест придружених земаља које имају статус земаља-чланица. То су: Абу Даби (Уједињени Арапски Емирати), Аргентина, Бразил, Израел, Кувајт, Мексико, Мароко, Нови Зеланд, Португалија, Јужна Африка, Јужна Кореја, Тринидад и Тобаго и Турска. Такође, важну улогу у реализацији репрограма кредита имају и међународне организације које имају статус посматрача на седницама Париског клуба. Посматрачи су: Међународни монетарни фонд, Светска банка, Организација за економску сарадњу и развој, Конференција за трговину и развој Уједињених нација, Европска комисија, Афричка развојна банка, Азијска развојна банка, Европска банка за обнову и развој и Међуамеричка развојна банка. Нарочито је истакнута улога Међународног монетарног фонда који у процесу доношења одлука има изузетно активну улогу иако нема право одлучивања. Париски клуб има организован мали секретаријат у оквиру Управе за трезор Француске, а највиши службеник Трезора председава седницама Клуба (Миленковић, И., Миленковић, Д., 46-50; Клеин, 542-544). Париски клуб је у досадашњем раду ступио у уговоре и омогућио репрограме и отпуштања дуга за 87 земаља, укупно 415 уговора у укупном износу од 543 милијарде долара (Миленковић, И., Миленковић, Д., 46-50; Callaghy, 13-15).

Иако је по својој природи само група држава које поступају са заједничким циљем, Париски клуб се често назива и поистовећује са међународним организацијама (Миленковић, И., Миленковић, Д., 46-50; Callaghy, 13-15). Међутим, по својој правној природи он то није. Нема ни статут ни правила процедуре, ни фиксно чланство, ни посебне финансије, ни посебно седиште. Његова обавеза није формална, већ морална (Callaghy, 14). Париски клуб никада није иступао јединствено као што то чине међународне организације са сличном сврхом (Светска банка или Међународни монетарни фонд), већ се увек заснивао

конкретан уговорни однос између државе која није у могућности да испуни своју обавезу по кредиту, односно зајму.

Правна природа уговора закључених у оквиру Париског клуба

Предмет уговора који се закључују у оквиру Париског клуба није увек иста врста дуга. Наиме, то може бити било који дуг настао поводом уговорног односа у коме је држава на неки начин учествовала и за намирење тог дуга ставила на располагање свој буџет. Дакле, то су, пре свега, јавни дугови који се закључују са државама-дужницима неспособним да испуне свој доспели дуг настао из неког билатералног уговора. Даље, то су и дугови приватних правних лица за које је држава гарантовала, те се стога сматрају јавно-правном обавезом државе-гаранта. Из угла рочности дугова за које је Париски клуб спреман да пружи олакшице, то морају бити дугови са средњим или дугим роком отплате. Наиме, краткорочни дугови, односно они са роком краћим од годину дана нису погодни за репрограме и олакшице од стране држава-кредитора Париског клуба.¹

Решења која Париски клуб омогућава државама које покажу интересовање да своју макроекономску и финансијску ситуацију стабилизују јесу да у погледу наведених дугова прихвате неку од опција коју им Париски клуб нуди. Париски клуб може да предложи држави-дужнику једну од следећих опција: реструктурирање дуга, одлагање плаћања, тзв. концесионо реструктурирање које подразумева опрост дела дуга и има следеће модалитете: опрост дела кредитних обавеза током одређеног временског периода – *flow treatment* и опрост дела кредитних обавеза на одређени дан – *stock treatment* (Миленковић, И., Миленковић, Д., 48; Weiss, 2).

Свака држава-дужник закључује посебан билатерални уговор са државом-кредитором која иступа у оквиру Клуба. Једна држава-дужник може закључити појединачан уговор са више кредитора и са сваким ће то бити посебан уговор по посебним условима. Самом закључењу уговора претходи фаза преговарања о условима уговора и претходно испитивање економске ситуације од стране ММФ-а. Након тога се прелази на закључење уговора и, потом, на његово извршавање (Reiffel, 14-15). Закључењу ових уговора претходи низ формалности, које такође нису својствене општем уговорном праву, већ међународном праву. Пре самог чина закључења уговора који је такође формалан, неопходно је

¹ Више о томе видети на: <http://www.clubdeparis.org/sections/dette-traitee-en-club/categories-de-dette/definition-dettes>, доступан 4. 4. 2015.

проћи читаву прелиминарну процедуру, преговоре о тексту уговора и тек на крају приступити његовом потписивању. Закључење уговора у оквиру Париског клуба увек је подређено одређеним правилима које Клуб примењује у конкретном случају, а уз поштовање основних начела и принципа Клуба.

Правила Париског клуба

Париски клуб познаје четири групе правила по којима поступа у оквиру својих процедура у зависности од економске ситуације у држави чије се питање спољног дуга решава. Правила која Париски клуб примењује међусобно се разликују по својој структури и прилагођена су или свакој држави која може да има проблем са враћањем спољног дуга без обзира на њену економску ситуацију и капацитете – Класични принципи, преко принципа који се могу применити само на нпр. државе са високим спољним дугом или средње задужене државе, или пак високо задужене сиромашне државе, или државе које су као високо задужене окарактерисане од стране ММФ-а или Светске банке, тзв. *HIPC – Highly Indebted Poor Countries* (Хјустонска правила, Напуљска правила, Келнска правила). Која ће правила бити примењена у конкретном случају зависи и од чињенице да ли се држави-дужнику нуди репрограм кредитне обавезе или смањење кредитне обавезе – отпуштање дуга. У зависности од те чињенице, Париски клуб ће приликом одлучивања о репрограму обавезе државе-дужника моћи да бира између Класичних правила и Хјустонских правила, док ће, ако је реч о смањењу кредитне обавезе државе дужника, моћи да разматра само примену Напуљских и Келнских правила (Weiss, 2-4; Callaghy, 16-18).

Наиме, у првим годинама постојања, у периоду од 1956. до 1980. године, активност Париског клуба била је значајно ниска. Тај број се заснивао на четири земље годишње. То је узроковало да и уговори који су се закључивали у оквиру Париског клуба буду прилично једноставни и неоптерећени процедуром. Тада настају управо Класична правила која су уједно била једина правила која су се користила у том почетном периоду активности Клуба. На свом почетку Клуб се јављао као неформална организација држава која ММФ-у помаже у решавању питања спољне задужености држава које су безизлазно покушавале да реше тај проблем бројним репрограмима. Класична правила настављају да се примењују као једина правила Клуба и након 1980. године, али се убрзо јавља све већи број држава које имају проблем спољне презадужености, чиме се повећава потреба да се Клуб прилагоди различитим случајевима који више нису били толико униформни и да у

том циљу измени дотадашња правила процедуре (Lambert, 8-10; Callaghy, 16-18).

Тако Париски клуб средином осамдесетих година усваја мање позната Венецијанска правила којима сиромашне државе добијају могућност да своје обавезе испуне у дужем року, односно већим одлагањем обавезе. Крајем осамдесетих, Париски клуб уводи још једна правила како би изашао у сусрет и најсиромашнијим земљама – Торонто правила. Тим правилима је омогућено отпуштање дуга за 33% од укупне висине дуга. То су заправо прва правила којима је ова могућност уведена, а све то да би се изашло у сусрет најзадуженијим земљама (Lambert, 8-10; Callaghy, 16-18).

Године 1990, две године након доношења Торонто правила, донета су Хјустонска правила којима је омогућено отпуштање дуга у износу од 150% у односу на целокупни приватни дуг земље која се за помоћ обратила Клубу. Још повољнији услови, али само за најугроженије државе, настају само годину дана касније – 1991, и њима је омогућено отпуштање чак 50% вредности укупног спољног дуга. То је учињено Лондонским правилима (Lambert, 8-10; Callaghy, 16-18). Након Лондонских, биће донета Напуљска правила која су постала једна од најпримењенијих и кључних правила Клуба, те ће о њима, као и о другим правилима, бити више речено у засебном одељку овог рада.

Основни елементи уговора закључених у оквиру Париског клуба

Париски клуб је неформална група држава и нема статус међународне организације. Као таквом свакако му се не може признати међународноправни субјективитет, ни уговорна способност. Међутим, свака чланица Париског клуба је суверена држава и у том смислу остварује и међународноправни субјективитет и уговорну способност. Дакле, сви уговори који се закључују у оквиру Париског клуба су заправо билатерални споразуми између две државе којима се регулише питање сувереног дуга државе-дужника кредитним репрограмима и олакшицама које јој омогућава држава-кредитор (Reiffel, 2).

Предмет уговора који се закључују у оквиру Париског клуба увек је суверени дуг. Питање висине сувереног дуга сваке земље од значаја је за одрживост светског економског развоја и одвијање светске привреде. Зато питању сувереног дуга међународна заједница поклања велику пажњу. Бројне су анализе и прорачуни којима се у оквиру међународних финансијских организација прати кретање сувереног дуга на нивоу одређене државе и праћење кредитног рејтинга унутар сваке

државе која потенцијално има проблем са реализацијом обавеза по спољном дугу (Afonso, Gomes, Rother, 3-5; Gennaioli, Martin, Rossi, 1-3).

У тренутку када држава више није у могућности да редовно исплаћује своја задужења долази до економских криза и застоја целокупне светске привреде. Држава може и треба сама да покуша да превазиђе овај проблем (нпр. издавањем државних обвезница, унутрашњим реструктуирањем привреде, обнављањем и покретањем производње итд.), али ако то није могуће, за помоћ се може обратити међународној заједници и високоразвијеним државама (Kupelyants, 4-5; Brender, Pisani, Gagna, 1-3). Интерес високоразвијених земаља да преузму активну улогу у регулацији ликвидности својих партнера који нису у стању да своје обавезе благовремено испуњавају је вишеструк. Пре свега, интерес се огледа у одржавању нивоа светске привреде задржавањем на тржишту земаља које без финансијске помоћи на њему више не би могле да учествују, а то врло често могу бити земље са богатим природним ресурсима за које су страни партнери заинтересовани. Затим, интерес развијених земаља огледа се и у спречавању настанка светске кризе и колапса светског тржишта (Gill, Pinto, 3-5). Париски клуб проблем сувереног дуга решава одобравањем репрограма или отпуштања дела дуга. Држави се најчешће даје један дужи временски период да своје обавезе измири, дају јој се финансијска средства за измирење обавеза у форми уговора о кредиту (зајму) који је најчешће орочен на дужи временски период (тај рок не може бити испод годину дана јер, са становишта Клуба, краткорочни кредити нису ефикасни у овим случајевима), а део дуга се најчешће отпушта (колики ће тај део бити зависи од висине сувереног дуга и бруто друштвеног производа земље о којој је реч) (Reiffel, 19).

Поводом конкретног сувереног дуга, Клуб, односно државекредитори у оквиру Клуба предвиђају посебне услове отплате тог дуга. Уговором се увек предвиђа који дугови и до ког дана потпадају под уговор, односно за које дугове се врши репрограм и/или отпуштање. Тај дан се назива *cut-off date*. Такође, уговором мора бити одређено за које дугове појединачно се врши консолидација и у ком периоду, као и колико износи каматна стопа. Државе-кредитори у оквиру Клуба имају и одређен минимални износ дуга за који пристају да преговарају са дужником, а од кога су одступања могућа само у ретким и оправданим случајевима (Reiffel, 19-21).

У случају бивше Југославије, Савезна Република Југославија је 2001. године потписала Усаглашени записник о консолидацији дуга СФРЈ према државама чланицама Париског клуба, након чега је уследило потписивање билатералних споразума са 17 земаља (Данском, Шведском, Шпанијом, Холандијом, Аустријом, Немачком, Канадом,

Норвешком, Белгијом, Француском, Великом Британијом, Швајцарском, САД, Руском Федерацијом, Финском, Јапаном и Италијом). Наведеним споразумима претходили су споразуми о консолидацији дуга из 1984, 1985, 1986. и 1988. године у којима су СФРЈ и НБЈ биле потписане као гаранти. Иницијални дужници биле су удружене и основне банке које су пословале на територији бивше Југославије (Београдска банка у стечају, Беобанка у стечају, Југобанка у стечају, Јубанка). На тај начин је приватни дуг банака постао део сувереног дуга Југославије. Наведени дуг Југославија, а потом Србија као њен правни следбеник, је наставила да исплаћује, а већи део дуга је описан од две хиљаде године (Ковачевић, 239-267; Бијелорац, Кнежевић, 487-496).²

У међународном праву одређивање циља уговора је одраз опште воље уговорних страна коју су оне испољиле потписивањем уговора. Циљ уговора објективизује намеру уговорних страна са којом су оне потписале уговор (Миљисављевић, 165-168). Закључивањем уговора у оквиру Париског клуба држава изражава своју намеру да реши проблем сувереног дуга и спремност да јој у томе помогне међународна заједница кроз финансијске олакшице. Истовремено, воља међународне заједнице је изражена кроз поступање држава-кредитора у оквиру Париског клуба спремношћу да презадуженим државама помогну у решавању овог проблема. Дакле, уговори закључени у оквиру Париског клуба имају само један циљ, а то је решавање презадужености земаља-дужника кроз пружање помоћи у отплати њиховог сувереног дуга. Ови уговори, међутим, имају и виши, наднационални циљ који је од посебног интереса за међународну заједницу, а то је смањење спољног дуга најзадуженијих земаља чиме се спречава колапс светске привреде и настанак економске кризе.

Процедура закључења уговора

Процедура закључења уговора са државама-кредиторима у оквиру Париског клуба отпочиње слањем званичног Захтева државе-дужника председавајућем Париског клуба како би се започело са разматрањем економске ситуације државе-дужника. Држава-дужник у тренутку подношења Захтева мора да има аранжман са ММФ-ом. Затим следи фаза припреме за преговоре, па фаза преговора где се саслушавају представници државе-дужника и посматрачи и где се утврђују услови уговора. Након тога следи усвајање коначног текста уговора и

² Види више на: http://www.nbs.rs/internet/latinica/40/40_3.html, доступан 28. 4. 2015.

потписивање системом *ad referendum* и прихватање коначног текста уговора од стране држава потписница.

У припремној фази се врше бројна испитивања финансијског стања дужника јер је неопходно утврдити шта је разлог због ког се конкретна земља за помоћ обратила Клубу. Треба разликовати неколико разлога због којих се нека земља третира као презадужена: разлог може бити великвидност, инсолвентност, али и једноставно жеља да се избегне плаћање спољног дуга иако средства за његову исплату у буџету једне државе постоје. Постоје земље које унапред рачунају на инострану помоћ приликом отплате спољног дуга путем репрограма и отпуштања дела дуга, те унапред нису спремне да своје обавезе испуњавају на време. Наиме, за државу која избегава исплату доспелих дугова не постоји адекватна санкција будући да државна имовина не може бити распродата како би се дошло до средстава за намирење поверилаца, као што је случај са стечајем привредних друштава, нити је у потпуности могуће микро-економску логику применити када је држава у питању (Stambuli; Gelos, Sahay, Sandleris, 5). Пре него што се за помоћ обрате Клубу, државе би требало да самостално, привредним реформама, смањењем извоза и повећањем увоза, покушају да стабилизују своју економску ситуацију. Могућа су и обезбеђивања додатних кредитних линија од високоразвијених држава (што је било често међу бившим колонијама и њиховим колонијалним господарима). Даље, постојање аранжмана са ММФ-ом је неопходан услов за приступање преговорима. Тај аранжман је заправо доказ да се на регулисању висине спољног дуга већ радило и да су вероватно већ започете неке структурне промене у циљу унапређења привредног развоја (Reiffel, 15-17).

Припремна фаза отпочиње слањем Захтева државе-дужника да се питање њеног спољног дуга реши у оквиру Париског клуба. Она овај захтев шаље званично председавајућем Париским клубом и он формално означава почетак процедуре пред Париским клубом. У овој фази секретаријат Клуба започиње са припремама за вођење преговора са државом-дужником. Ради се на прикупљању података о тренутном и будућем стању платног биланса, и то његовог текућег дела. Значајни подаци обезбеђују се из аранжмана који држава већ има са ММФ-ом, будући да је постојање тог аранжмана *condicio sine qua non* да до започињања преговора дође (Reiffel, 16).³ Подаци о финансијском стању

³ Међутим, забележени су и случајеви када је споразум са Париским клубом постигнут иако је претходно изостао аранжман са ММФ-ом. Реч је о случају Пољске из осамдесетих година прошлог века, који се додуше одвијао прикривено, без експлицитног увида јавности у поступак вођења преговора.

у држави-дужнику добијају се пре свега из архиве ММФ-а, али и од Светске банке која је у једном тренутку у прошлости поседовала више материјала о праћењу спољног дуга од ММФ-а. Секретаријат Клуба на основу добијених података сачињава Капацитете отплате – *Capacity Payment* на основу кога ће државе-кредитори коначно одлучити да ли ће или неће одобрити репрограма или отпуштање спољног дуга те земље (Миленковић, И., Миленковић, Д., 50-52).

Преговори формално потпочињу излагањем представника делегације државе-дужника. То је најчешће министар финансија или гувернер централне банке. Његово излагање се састоји у истицању економских тешкоћа са којима се његова држава сусрела и које, и упркос напорима, није успела да реши. Он том приликом предлаже мере које сматра адекватним за решавање настале ситуације. Након његовог излагања започиње излагање експерата из реда посматрача. Први од њих је представник ММФ-а који објашњава ситуацију у платном билансу дужника. Осврће се и на аранжмане са ММФ-ом, природу аранжмана и мере на које се држава обавезала. Преговори се настављају излагањем представника Светске банке који презентује анализе које је Светска банка спровела у вези са финансирањем дугорочних пројеката и развојним циљевима дужника. Представник UNCTAD-а⁴ говори на сличну тему као и представник Светске банке, али не са финансијског аспекта, већ са аспекта одрживости и развоја трговине у држави-дужнику. На крају реч могу узети и представници регионалних развојних банака и OECD. Кредитори могу да затраже додатна појашњења о питањима која сматрају релевантним за доношење одлуке, а након тога започиње други део преговора (Reiffel, 17-18; Миленковић, И., Миленковић, Д., 50-52).

Друга фаза преговора је интерна и одвија се без присуства дужника и посматрача изузев експерата ММФ-а. На интерним сесијама државе-кредитори расправљају о спорним питањима и састављају први нацрт будућег уговора. Оне међу собом том приликом закључују један мултилатерални уговор којим предвиђају међусобна права и обавезе, пре него што цео предлог изнесу пред дужника и с њим приступе закључивању појединачних уговора (Reiffel, 17-18; Миленковић, И., Миленковић, Д., 50-52).

Коначан предлог услова уговора пред дужника се најчешће износи следећег дана. Готово да никада не буде прихваћена прва верзија коначног предлога. Након примедби дужника, поново следи расправа о

⁴ UNCTAD је независно експертско тело при Уједињеним нацијама које се бави питањима развоја међународне трговине. Видети: <http://unctad.org/en/Pages/AboutUs.aspx>, доступно 1. 5. 2015.

условима уговора са извесним попуштањима у прилог дужнику. Такође, и друга верзија бива ретко прихваћена. Најчешће поново следи расправа и измена услова у складу са дужниковим интересима.

Након постизања усмене сагласности око текста будућег уговора, прелази се на формално усвајање текста тог уговора. Усвајање текста уговора је формални акт који следи након постизања сагласности воља о садржини будућег уговора којим се та садржина коначно утврђује. Код билатералних уговора техника усвајања је једноставнија будући да се захтева само сагласност воља две уговорне стране. То правило подржава и Конвенција о уговорном праву у свом члану 9 (Akehurst, 122-123).⁵

Када је реч о уговорима који се закључују у оквиру Париског клуба, усвајање текста уговора односи се пре свега на постизање сагласности о битним састојцима уговора. Први услов је утврђивање о каквој врсти кредита је реч, односно одређивање рокова отплате ових кредита. То не могу бити краткорочни кредитни аранжмани – са роком отплате мањим од годину дана, јер се интервенција Клуба код оваквих привремених застоја са плаћањем не сматра ефикасном. Други услов је одређивање тзв. *cut-off* дана – то је дан на који се обрачунавају сви дугови који потпадају под споразум са Клубом. Дугови настали након тог дана неће бити консолидовани и третирани споразумом са Клубом. Трећи услов је одређивање периода консолидације дуга – у ком периоду ће се извршити консолидација и колико дуго ће трајати репрограма дуга. Док кредитор инсистира на што је могуће краћем року, дужник ће инсистирати на што дужем року, те је у овом случају нешто теже постићи сагласност. Као параметар често се користи дужина трајања аранжмана са ММФ-ом. Четврти услов је уговарање камате. То се такође врши уз одговарајуће прорачуне пословних банака и ММФ-а у зависности од стања платног биланса дужника. Пети услов је одређивање процента дуга који неће бити консолидован са остатком дуга и за који ће се репрограма вршити одвојено. Он најчешће износи око 10%. Шести услов је одређивање камате у случају доцње. Седми услов јесте одређивање рокова отплате. Под роковима отплате се подразумева како сам период отплате, тако и грејс период. Ови периоди, односно рокови су некад били краћи, док сада могу да износе и више деценија, а све у зависности од правила која се примењују на конкретну државу. Осми услов је одређивање броја кредитора са којима ће бити закључени билатерални уговори. Овај број зависи од висине дуга. Као што видимо, услови су слични у односу на све кредиторе, јер су они међусобно

⁵ Види детаљније Vienna Convention on the Law of Treaties (with annex), 1969, Art. 9.

обавезани мултилатералним уговором који су интерно закључили, а само недостатак формалне структуре Клуба је услов за овакво поступање. Девети услов, уједно и последњи, односи се на договарање о условима за спровођење постигнутог споразума у држави-дужнику (Reiffel, 19-21).

Потписивање текста уговора је завршни сегмент процедуре која претходи коначном изјашњавању држава-потписница о прихватању или неприхватању будућег уговора. Када је реч о уговорима који се закључују у оквиру Париског клуба, потписивање коначног текста уговора, односно његова аутентификација, врши се системом *ad referendum*. У том тренутку настаје Усаглашени записник – *Agreed Minute*, који представља коначну верзију текста будућег уговора. Већ смо истакли да се систем *ad referendum* ни у чему суштински не разликује од обичног парафирања будући да текст уговора свакако мора да прође кроз формалну процедуру коначног усвајања од стране надлежних државних органа. Међутим код уговора који се закључују у оквиру Париског клуба, кредитори морају да поведу рачуна да ли већ постоје уговори са чланицама Клуба и докле се стигло у њиховим отплатама како не би дошло до проблема у исплати гомилањем дугова (Reiffel, 21-22; Крећа, 450).

У пракси Париског клуба се прихватање коначног обавезивања уговором најчешће врши методом ратификације. Ратификација је акт којим надлежни државни орган, најчешће је то представничко тело, одобрава уговор и са становишта уставног уређења ствара правну могућност да пристанак државе буде изражен и на међународном плану – одређеним формалноправним актом који потврђује коначан пристанак на обавезност уговором. Ратификацијом држава-дужник постаје обавезна да поступа у складу са условима одређеним у Усаглашеном записнику, а држава-кредитор се обавезује да јој те услове омогући.

Уместо закључка – Опредељење за правну природу уговора закључених у оквиру Париског клуба

Уговори закључени у оквиру Париског клуба по много чему имају специфичну правну природу. Са становишта битних елемената за њихово закључење примећујемо следеће карактеристике. Наиме, уговорне стране у овим уговорима увек су две државе. С обзиром да Париски клуб нема статус међународне организације, већ је реч о једном неформалном форуму, са аспекта међународног јавног права потпуно је разумљиво што се ови уговори третирају као билатерални. С друге стране, врло често се држава-дужник у том положају јави јер је првобитни уговор на основу кога је дуг настао потписала као гарант за

испуњење обавезе неког привредног друштва или банке која послује на њеној територији. Дакле, иницијални однос је био у потпуности приватноправни. Привредно друштво или банка задужило се код ино-повериоца, а као гаранта на својој страни у уговору имало је државу. Дospelошћу обавезе активирала се и гаранција и сада на месту дужника паралелно са приватним субјектом имамо и државу. На тај начин приватноправни дуг постаје државни, суверени дуг за чије испуњење држава јемчи својим буџетом.

Такође, не само што је уговорни однос иницијално био приватноправни, већ је и предмет уговора иницијално био приватноправни. Променом дужника промењена је правна природа уговорног односа. Предмет уговора је сада државни дуг и у том смислу је држава легитимисана да се за помоћ обрати међународним кредиторима. Циљ уговора који се са њима закључују такође је међународноправни јер је решавање проблема у отплати сувереног дуга сваке државе проблем целе међународне заједнице.

Са становишта процедуре за закључење уговора, ови уговори пролазе кроз веома сложену процедуру и претходна испитивања. Консултују се бројни експерти из финансијских организација како у погледу тренутног стања у држави са којом чланице Клуба закључују уговор, тако и у погледу перспективе за отплату дуга у одређеним роковима. Након претходних испитивања следи опет сложена процедура за само закључење уговора. Такође, на ове уговоре, по својој природи билатералне споразуме, примењује се Конвенција уговорног права, кључни правни оквир међународних уговора. Сама процедура закључења уговора се не завршава оног тренутка када се постигне Усаглашени записник, већ је то само предуслов за добијање коначне потврде од стране надлежних државних власти да је држава уговором обавезана.

Дакле, из свих ових карактеристика уговора који се закључују у оквиру Париског клуба можемо запазити да је реч о јавноправним уговорима иако постоје извесни приватноправни елементи који на тренутке могу довести у сумњу њихову правну природу. То су пре свега ситуације у којима суверени дуг настаје конверзијом једног приватноправног дуга због активирања државне гаранције. С друге стране, у том случају долази до промене и дужника и предмета уговора, али неспорно је да држава у уговор са Париским клубом, а ради отплате првобитног дуга, улази искључиво као субјект међународног права. Са аспекта процедуре за закључење ових уговора несумњиво је јасно да је реч о јавноправним уговорима будући да она садржи све неопходне фазе за закључење билатералног уговора. Поступак коначног

прихватања обавезности уговором који захтева активирање државних власти је такође доказ да је у питању међународноправни уговор.

Литература

1. Afonso, A., Gomes, P., Rother, P., (2007). What “hides” behind Sovereign Debt Ratings? *European Central Bank Working paper* 711/2007.
2. Akehurst, M., (1987). *A Modern Introduction to International Law*, George Allen and Unwin, London.
3. Бијелорац, Р., Кнежевић, П., (2004). Примена прописа о Париском и Лондонском клубу поверилаца, *Правни живот* 52(11): 487-496.
4. Brender, A., Pisani, F., Gagna, E., (2012). *The Sovereign Debt Crisis: Placing a Curb on Growth*, Centre for European Policy Studies, Brussels.
5. Callaghy, T. M., (2004). *Innovation in Sovereign Debt Regime: From the Paris Club to Enhanced HIPC and Beyond*, The World Bank Evaluation Operations Department, The World Bank, Washington D. C.
6. Gelos, G., Sahay, R., Sandleris, G., (2014). Sovereign Borrowing by Developing Countries: What Determines Market Access?, *IMF Working Paper* 221/2014.
7. Gennaioli, N., Martin, A., Rossi, S., (2009). *Institutions, Public Debt and Foreign Finances*, доступан на: <http://ssrn.com/abstract=1364863>.
8. Gill, I., Pinto, B., (2005). Public Debt in Developing Countries: Has the Market-Based Model Worked?, *World Bank Policy Research Working Paper* 3674/2005.
9. Клеин, Т., (1992). Новине за олакшање терета задужености: Париски клуб, *Финансије* 47(9-10): 542-544.
10. Ковачевић, М., (2007). Спољни дуг и степен спољне задужености Србије, *Нова српска политичка мисао* (3-4): 239-267.
11. Крећа, М., (2011). *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
12. Lambert, T., (2011). *Debt Restructuring Experience: the Paris Club, The Missing link in the International Financial Architecture: Sovereign Debt Restructuring*, Lazard Sovereign Advisory Group.
13. Миленковић, И., Миленковић, Д., (2011). Париски и Лондонски клуб, *Банкарство* 40(5-6), 46-59.
14. Милисављевић, Б., (2010). *Резерве на вишестране нормативне уговоре у међународном праву*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд.
15. Reiffel, A., (1985). *The Role of the Paris Club in managing debt problems*, Princeton University, International Finance Section, Department of Economics, New Jersey.

16. Weiss, M. A., (2013). *The Paris Club and International Debt Relief*, Congressional Research Service, U.S.A.

The Contracts Concluded with the Paris Club (Club De Paris)

Abstract: *The aim of this article is to present the Paris Club as a non-formal group of countries organized with the aim to provide monetary help to countries all around the world facing difficulties due to irregular repayments or non-repayments of their monetary obligations arising from international credit arrangements. The Paris Club has existed for over fifty years, providing help to the countries in resolving their public debts and indebtedness-related problems. During those fifty years the Club helped a number of countries restore their economies and act as equal party in international relations and world trade.*

The focus of the article is the analysis of contracts concluded with the Paris Club through their legal nature – whether they should be considered as contracts of public or private law. Considering that both elements are included in the contracts signed with the Paris Club, after analyzing of the purposes of the contracts, their legal nature, procedures for entering into as well as other main elements, the author may conclude that they should be regarded as public law contracts. This does not mean that their private, i.e. civil law element should be disregarded; it is also present but not predominant in comparison to the public element. Due to that, the author is of the opinion that it is primarily international public law that should apply and that should regulate those agreements as they will be regarded as bilateral state-to-state agreements.

Although the Paris Club cannot be regarded as an international organization but a mere group of countries, the contractual relation is established between each of the country – member of the group and the debtor country. For all mutual rights and obligations, dispute resolution mechanism, etc. only public international law - but considering also civil law elements - should be applicable in order to provide adequate legal protection to equal parties, sovereign countries in such contractual relations.

Key words: *the Paris Club; bilateral contract; sovereign public debt; refinancing.*

УПУТСТВО САРАДНИЦИМА ЗА ПРИПРЕМУ РУКОПИСА

Часопис Министарства унутрашњих послова Републике Србије „Безбедност“ објављује научне и стручне радове из подручја наука о безбедности, на српском и енглеском језику, који претходно нису објављивани. Часопис излази три пута годишње.

Текст рукописа би требало да буде урађен на рачунару (фонт Times New Roman, ћирилично писмо, величина слова 14 pt за наслов – bold, 12 pt за основни текст, 65 словних знакова у једном реду, од 26 до 30 редова на једној страници, стандардне маргине). Научни и стручни радови могу да буду обима до 16 страна (30.000 знакова укључујући размаке). Прикази нових књига из области наука о безбедности могу бити обима до три стране.

Рукописи се достављају Уредништву у електронском облику, у формату Word-а. Имена аутора, назив и седиште институција у којима раде, наводе се пре наслова рада, а контакт подаци, адреса или е-адреса даје се у напомени при дну прве странице чланка.

Рад треба да садржи: апстракт, кључне речи, текст чланка, закључак, литературу и резиме на енглеском језику. Код оригиналних научних радова апстракт садржи циљ истраживања, методе, резултате и закључак (од 100 до 250 речи које читаоцу омогућавају да брзо и тачно оцени релевантност чланка кроз кратак информативни приказ). Апстракт на српском језику би требало да стоји између заглавља (име аутора и наслов рада) и кључних речи. После апстракта налазе се кључне речи (до пет) на српском и енглеском језику.

Након апстракта следи текст чланка чију структуру за оригиналне научне радове чини: увод, материјал и методи, резултати, дискусија и закључак.

Код прегледних и стручних радова структуру текста чини увод, поднаслови, закључак и литература. Називи подналова у раду пишу се фонтом величине 12 pt, bold, центрирано на средини и без коришћења редних бројева.

Резиме на енглеском језику иде на крају текста, после одељка Литература, са називом рада (величина фонта 14 pt – bold, текст 12 pt – italic). Резиме на енглеском језику даје се у проширеном облику (300-400 речи) са детаљнијим презентовањем резултата истраживања.

Назив и број пројекта, односно назив програма у оквиру којег је чланак настао, као и назив институције која је финансирала пројекта или програм наводи се у посебној назнаци при дну прве стране чланка.

У случају да рад садржи илустрације, табеле, графиконе, фотографије и сл., неопходно је Уредништву доставити квалитетно припремљене

прилоге у електронском облику одвојено од рада (препоручује се да се прилози прво експортују у посебан фолдер, а потом импортују у текст и шаљу уз рад одвојено како би сачували графички квалитет). Табеларни и графички прикази требало би да буду дати на једнообразан начин, с тим што се називи табела пишу изнад, а називи графичких приказа испод. Прикази се могу дати и у виду посебног прилога на крају чланка, с тим што је потребно у тексту нагласити позивање на њихов садржај (Прилог 1, Прилог 2, ...). Пожељно је да наслови свих приказа буду дати двојезично, на српском и на енглеском језику (величина фонта 11 pt, italic), у формату JPEG или EPS, и да њихова резолуција износи минимум 300 dpi. За графичке прилоге урађене у Excel-у и другим апликативним софтверима треба користити различите растерске тонове црне боје.

Фусноте (напомене) користити само за суштинска запажања, нужне пропратне коментаре, упућивање на корисну литературу (*Више о томе ...*) и назнаке о коришћеним помоћним изворима (на пример, о научној грађи, законској регулативи, приручницима, документима, извештајима итд.), али не могу бити замена за цитирану литературу.

Цитате (навођење) у тексту не обележавати фуснотама, већ на крају цитата или при позивању на нечије дело (Мијалковић, 2006). Обавеза је аутора да се приликом позивања на изворе у оквиру чланка, тј. цитирања других аутора, њихова имена пишу у оригиналу, са годином објављеног рада и бројем странице у загради, која је одвојена једним табулатором након знака интерпункције – две тачке (Мијалковић, 2009: 147), а уколико се цитира више од два аутора, тада се у тексту помиње само први уз скраћеницу: et al. (Урошевић et al., 2009: 92). Зарезом се одваја аутор од године издања, а тачка-зарезом (;) различити аутори различитих дела (Симоновић, 2012; Ћорђевић, 2013), при чему се низ референци даје абecedним редом у оквиру једног пара заграда. Број стране се од године издања одваја двотачком (:). Ако се наводи исти аутор са више радова у једној години, тада се уз наредне радове додају абecedна слова поред године, као на пример: (Милојковић, 2013а), (Милојковић, 2013б) итд. Страна имена у тексту би требало транскрибовати на српски језик, с тим што се у загради наведе име у оригиналу. Референце у заградама би требало писати у оригиналу.

Ако је аутор институција или се ради о колективном носиоцу ауторских права, наводи се минимум података неопходан за идентификацију (Републички завод за статистику, 2009).

Приликом цитирања извора са Интернета наводи се Интернет адреса (<http://www...>) и, због сталне измене www окружења, датум када је текст скинут са мреже. За референце у електронском облику потребно је нагласити да се ради о електронском извору – Електронска верзија и/или Интернет адреса.

Од суштинске је важности да се цитати у тексту и листа библиографских јединица на крају текста у потпуности слажу. Сваки цитат из текста мора да се нађе на листи библиографских јединица и обрнуто. Такође, само цитати из текста је потребно да буду на листи библиографских јединица.

У списку литературе радови се наводе у оригиналу (референце се не преводе на језик рада), са нумерацијом, абecedним редом по презименима аутора и то на следећи начин:

Врста рада	Референце
Часопис	Симоновић, Б. (2009). Стандардизација и акредитација као један од начина професионализације полиције и криминалистичке службе. <i>Безбедност</i> , 51(1-2): 236-253.
Монографија	Мијалковић, С. (2009). <i>Национална безбедност</i> . Криминалистичко-полицијска академија, Београд.
Зборник радова	Бановић, Б., Маринковић, Д., (2005). <i>Специјалне истражне радње и нове тенденције у савременој науци кривичног права</i> , У Зборник радова „Нове тенденције у савременој науци кривичног права и наше кривично законодавство“, XLII Саветовање Удружења за кривично право и криминологију СЦГ, Златибор-Београд, стр. 509-543.
Законски прописи	<i>Закон о полицији</i> , Службени гласник Републике Србије, бр. 101/2005, 63/2009 - Одлука УС 92/2011 и 64/2015.
Е-извор	Witkowski, J., (2002). <i>Can Juries Really Believe What They See? New Foundational Requirements for the Authentication of Digital Images</i> , <i>Journal of Law & Policy</i> , 10: 267, http://law.wustl.edu/Journal/10/p267_Witkowski_book_pages.pdf . доступан 10. 1. 2010.

Наслови цитираних домаћих часописа, монографија, уџбеника и зборника радова дају се у оригиналном, пуном облику, али никако у преведеном облику.

Рукописи подлежу анонимној рецензији два рецензента. Уредништво задржава уређивачко право да на основу рецензије, актуелности рада, увида у рад и вођене евиденције одлучи да ли ће, када и у ком обиму рад бити објављен. Објављени радови се хонораришу, а необјављени се не враћају ауторима. Могуће примедбе и сугестије рецензента и/или уредника достављају се ауторима ради исправке.

Аутори би уз рад требало Уредништву да доставе: пуно име и презиме, адресу, е-mail, број телефона, фотокопију личне карте и чековне картице. Рукописе слати на адресу: Уредништво часописа „Безбедност“, Булевар Зорана Ђинђића 104, 11070 Београд, телефон: 011/3148-734, телефакс: 011/3148-749, е-mail: upobr@mup.gov.rs

Позивамо све досадашње и нове ауторе да својим стручним, научним прилозима обогате садржај нашег, у научној и стручној јавности већ афирмисаног часописа са дугогодишњом традицијом, а у заједничком циљу да се унапреди полицијска пракса, подигне ниво безбедносне културе, и обезбеди праћење савремених научних и стручних достигнућа у безбедносној проблематици. Такође, напомињемо да је могућ заједнички – коауторски наступ страних и домаћих аутора, односно, да се у часопису „Безбедност“ коауторски могу објављивати само оригинални научни радови.

**Главни и одговорни уредник часописа
„Безбедност“
главни полицијски саветник
доц. др Божидар Оташевић**