

БЕЗБЕДНОСТ

ТЕОРИЈСКО СТРУЧНИ ЧАСОПИС

МИНИСТАРСТВА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

БЕОГРАД
ГОДИНА I

4
|
2008

БЕЗБЕДНОСТ
Часопис Министарства унутрашњих послова
Републике Србије

УРЕДНИШТВО

Помоћник министра, *Преграї Марих*
Саветник министра, проф. др *Горан Милошевић*
Начелник Управе полиције, *Младен Курибак*, генерал полиције
Начелник Управе саобраћајне полиције, *Сїојагин Јовановић*,
генерал полиције
Пензионисани радник Министарства, *Мијограї Гуїић*,
Унапређење организације и функционисања стручног оспособљавања
и усавршавања, мр *Снежана Нововић*, главни полицијски саветник
Заменик начелника Одељења за границу Управе граничне полиције,
Небојша Пурић, главни полицијски саветник
Секретар Министарства омладине и спорта, *Сузана Шулејић*
Проф. др *Ђорђе Иїаїиовић*, Правни факултет, Београд
Проф. др *Андреја Савић*, Академија за дипломатију и безбедност, Београд
Проф. др *Ђорђе Ђорђевић*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд
Проф. др *Бобан Милојковић*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд
Доц. др *Драїан Васиљевић*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд

ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК

Проф. др *Бобан Милојковић*

УРЕДНИК

Снежана Ковачевић

ЛЕКТОР И КОРЕКТОР

Мирјана Губеринић

ЛЕКТОР ЗА ЕНГЛЕСКИ ЈЕЗИК

Весна Анђелић-Николецић

ГРАФИЧКИ УРЕДНИК

Звезда Јовановић

АДРЕСА УРЕДНИШТВА:

Булевар Зорана Ђинђића 104
телефон: 011/3148-734, 3008-205
телефакс: 011/3148-749

e-mail: upobr@mup.sr.gov.yu

ЧАСОПИС ИЗЛАЗИ ТРОМЕСЕЧНО

ТИРАЖ: 1.000 примерака

ШТАМПА: Војна штампарија,

Ресавска 40б, Београд

САДРЖАЈ

СТРУЧНИ РАДОВИ

- | | | |
|--|----|---|
| Др Саша Милојевић | 5 | ОРУЖАНА ПОБУНА И ПОБУЊЕНИЧКА ДЕЈСТВА КАО ОБЛИК УГРОЖАВАЊА БЕЗБЕДНОСТИ ДРЖАВЕ |
| Мр Далибор Кекић,
др Драган Ђукановић | 17 | РЕФОРМА ПОЛИЦИЈЕ У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ |
| Др Зоран Кековић
др Милан Даничић | 31 | ПРИМЕНА ФАКТОЛОШКЕ АНАЛИЗЕ БЕЗБЕДНОСНИХ ПОЈАВА НА ПРИМЕРУ ПРИВРЕДНОГ КРИМИНАЛА |
| Ивица Симић,
др Драган Јовашевић, | 50 | КРИВИЧНА ДЕЛА КОРУПЦИЈЕ И КАЗНЕНА ПОЛИТИКА СУДОВА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ |
| Данило Стеванић | 66 | ПРАВОСНАЖНОСТ, КОНАЧНОСТ И ИЗВРШНОСТ УПРАВНИХ АКТА – УСЛОВ ЗА ПРУЖАЊЕ ПОЛИЦИЈСКЕ ПОМОЋИ |

ПРИКАЗИ

- | | | |
|----------------------------|----|--|
| Проф. др Зоран Стојановић | 78 | ДР ДРАГАНА КОЛАРИЋ,
„КРИВИЧНО ДЕЛО УБИСТВА“ |
| Проф. др Срђан Милашиновић | 80 | ДР ЖЕЛИМИР КЕШЕТОВИЋ,
КРИЗНИ МЕНАџМЕНТ |

C O N T E N T S

THEORETICAL WORKS

Saša Milojević, Ph.D	5	ARMED REBELLION AND REBEL ACTIVITIES AS FORM OF ENDANGERING STATE SECURITY
Dalibor Kekić, MA, Dragan Đukanović, Ph.D	17	POLICE REFORM IN BOSNIA AND HERZEGOVINA (BH)
Zoran Keković, Ph.D, Milan Daničić, Ph.D	31	APPLYING FACT ANALYSIS ON SECURITY PHENOMENA IN THE SPHERE OF WHITE-COLLAR CRIME
Ivica Simić, Dragan Jovašević, LL.D	50	CRIMINAL OFFENCES OF CORRUPTION IN LIGHT OF PENAL POLITICS IN REPUBLIC OF SERBIA
Danilo Stevanić	66	VALIDITY AND FINALITY OF ADMINISTRATIVE ACTS AS PREREQUISITES FOR POLICE ASSISTANCE

REVIEWS

Zoran Stojanović	78	CRIMINAL HOMICIDE
Srdan Milašinović	80	CRISIS MANAGMENT

Др Саша МИЛОЈЕВИЋ, доцент
Криминалистичко-полицијска академија

Оружана побуна и побуњеничка дејства као облик угрожавања безбедности државе

УДК: 343.343

Апстракт: Оружана побуна представља посебно описан облик угрожавања безбедности свакој друштва којим се подривају његове основе. Често се користи као инструмент при покушају сецесије неке друштвене групе. Представља тешко кривично дело у свим државама света, јер у себи садржи елементе масовног, ескалирајућег и врло суровог насиља. У раду се анализира оружана побуна као појава, као и побуњеничка дејства којима се ствари угрожава безбедности друштва.

Кључне речи: оружана побуна, побуњеничка дејства, побуњеници, безбедности.

Легално изабране владе, нарочито у државама које су оптерећене разноврсним политичким, социјалним, економским, националним или верским проблемима, могу да буду угрожене нестабилношћу, насталом услед различитих узрока. Начелно, та нестабилност изазива и подстиче опште незадовољство и истиче неспособност владе да ефикасно одговори и задовољи националне потребе. Унутрашња криза је погодно тле за деловање унутрашњих снага које настоје да применом насиља постигну циљеве, ако се они не могу постићи мирним путем. Тада долази до оружане побуне.

Постоји мноштво одређења појма „оружана побуна“. У Политичкој енциклопедији стоји: „Побуна је масовна акција индивидуално и по броју неодређене групе људи ради насилног обарања неког друштвеног или државног система или ради супротстављања неком органу или некој мери државне власти“.¹ У Лексикону безбедности налази се одређење по којем је оружана побуна „облик превратничких дејстава који подразумева од организоване скупине тајно припреману акцију, ради насилног обарања постојећег уставног поретка. Започиње изненадним ангажовањем појединих јединица оружаних снага или образованих оружаних група од унутрашњих противника или непријатеља“.²

¹ Политичка енциклопедија, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 737.

² Ђорђевић, О.: Лексикон безбедности, Партизанска књига, Београд, 1986, стр. 267.

У кривичном законодавству наше земље, оружана побуна се третира као кривично дело против уставног уређења. По Кривичном Законику Републике Србије из 2006. године, постоје два облика овог кривичног дела: организовање, односно припремање и учествовање. Припремање обухвата сваку делатност којом се омогућава избијање оружане побуне: придобијање људи за учествовање у оружаној побуни, набављање наоружања и других материјално-техничких средстава потребних за реализацију побуне, као и све друге активности везане за стварање услова за избијање побуне. Самим тим, учесници у припремању побуне су они који са умишљајем на било који начин доприносе припремању побуне, и они, у ствари, изводе побуњеничка дејства пре избијања побуне и унапред знају њене циљеве. Са друге стране, учествовање у оружаној побуни су све оне радње које учесници предузимају у току оружане акције, у периоду када је до побуне већ дошло.³ Дакле, учесници у побуни су лица која су се пре избијања побуне сагласила да ће у њој учествовати, те изричито подржавају циљеве побуне, али и она лица која су се придружила побуни у току њеног трајања, под условом да су у погледу остваривања циља побуне поступали са умишљајем, директним или евентуалним, односно да нису приморана на учествовање у побуни. По Закону, организатор је лице (или више лица) које стоји на челу побуне, одређујући садржај побуњеничких дејстава и руководећи побуњеницима. Ово лице (или лица) је најчешће и иницијатор побуне и реализује разноврсне побуњеничке активности, пре него што до побуне дође. Такође, колотова је лице (или лица) које руководи појединим акцијама у току побуне, дакле усмерава учеснике у побуни, распоређује их и командује им.

Кривично законодавство других земаља света оружану побуну најчешће третира као кривично дело против уставног уређења државе, односно унутрашње безбедности земље. Често се повезује са изазивањем грађанског рата, а у неким законодавствима се третира као посебан облик велеиздаје. У неким земљама кривични законик оружану побуну одређује као посебно опасан облик супротстављања власти и третира је као кривично дело против јавног поретка. У неким законодавствима постоји и кривично дело војне побуне, као облик оружане побуне у којој учествују војна лица.⁴

Према америчким војним правилима,⁵ побуна избија када њени организатори процене да своје интересе не могу остварити у постојећем по-

³ Више о томе: *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975, стр. 737.

⁴ Да је вероватно оправдано увести и категорију „полицијска побуна“ показују и догађају у Србији новембра 2001. године, када је Јединица за специјалне операције Министарства унутрашњих послова Републике Србије са полицијским оклопним возилима и комплетном опремом, изашла из своје базе и блокирала саобраћај на међународном путу Е-75 у Београду.

⁵ Field Manual 100-5, *Operations*, The Department of Army, Washington DC, 1993.

литичком систему, па се због тога одлучују да промене власт радикалним средствима, при чему користе тајна средства и методе деловања. У складу са тим, оружана побуна се одређује као политичка оружана борба чији је циљ освајање политичке власти превратом и променама постојеће владе. У неким случајевима циљеви побуне могу да буду ограничени на тежњу одређене групе да се отргне од контроле владе и успостави аутономну власт у оквиру традиционалних, етничких или регионалних граница или да се сецесијом успостави нова аутономна држава. Побуне могу да буду подстакнуте и настојањем да се остваре ограничени политички уступци које није могуће остварити без примене силе.

У војним наукама код нас, оружана побуна најчешће се одређује као „масовно оружано насиље које проводе наоружана лица против актуелне власти“.⁶

Из ових одређења могуће је генерализовати неколико валидних ставова:

1. Поједина одређења, као и начин на који се оружана побуна третира у кривичном законодавству указују да побуњеничка дејства нису само она која се изводе употребом оружја, већ и многа неоружана дејства (припреме и организовање побуне, придобијање људи за идеологију и циљеве побуне, набавка оружја и других материјално-техничких средстава за реализацију побуне, обезбеђење новца за финансирање побуњеничких активности, итд). Ово је важно нагласити јер одређење оружане побуне које се најчешће среће у радовима из области војних наука код нас не осликава свеобухватно сву сложеност ове појаве.
2. Оружана побуна је противправан (незаконит) облик изражавања незадовољства, односно супротстављања. Она је мотивисана одређеним циљем, који може чак да буде и оправдан, али начин како се покушава доћи до тог циља је увек друштвено опасан, па је због тога и санкциониран законским нормама;
3. За побуну је карактеристично да се супротстављање врши заједничким снагама неодређеног броја људи. Побуна је увек акција релативно великог броја лица која су међусобно повезана остварењем циља побуне;
4. Побуна је такав начин супротстављања у којем су лица која у њој учествују, спремна да употребе силу. Ако се та сила манифестује употребом оружја (ватреног или хладног), реч је о оружаном побуни.

Из претходних разматрања могуће је издвојити основне елементе побуне:

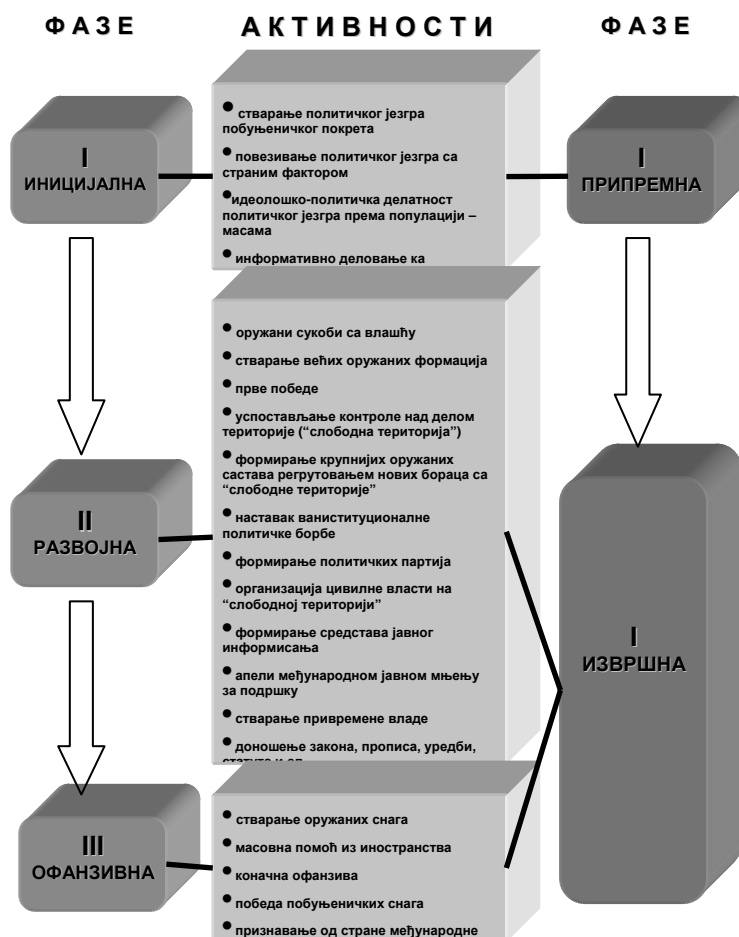
- *Субјект* побуне (ко је изводи) је нека друштвена група окупљена око истих интереса;
- *Објект* побуне (на кога се делује) је актуелна власт;
- *Циљ* побуне је промена власти или добијање неких уступака;

⁶ Мијалковски, М., Арула, Д.: *Противтерористичка операција*, ШНО, Катедра оперативке, Београд, 2001, стр. 17.

– *Средство* којим се циљ жели постићи је нелегитимна политичка борба комбинована са масовним оружаним насиљем без покушаја да се циљ оствари законским (институционалним) средствима.

На основу ових елемената може да се закључи да је оружана побуна политичка борба комбинована са масовним оружаним насиљем коју води нека друштвена група окупљена око заједничких интереса против актуелне власти, у циљу промене те власти или добијања неких уступака од ње, с тим да није постојао покушај да се тај циљ оствари законским (институционалним) путем.

Побуњеници предузимају различите облике дејстава ради остваривања својих циљева. Самостално или у комбинацији, облици дејства имају своју еволуцију, која иде од организације покрета до свргавања легалне власти. Активности, поступци и фазе развоја побуне са сецесијом, приказани су на шеми 1.



Шема 1 – Активности, институције и фазе развоја оружане побуне са сецесијом

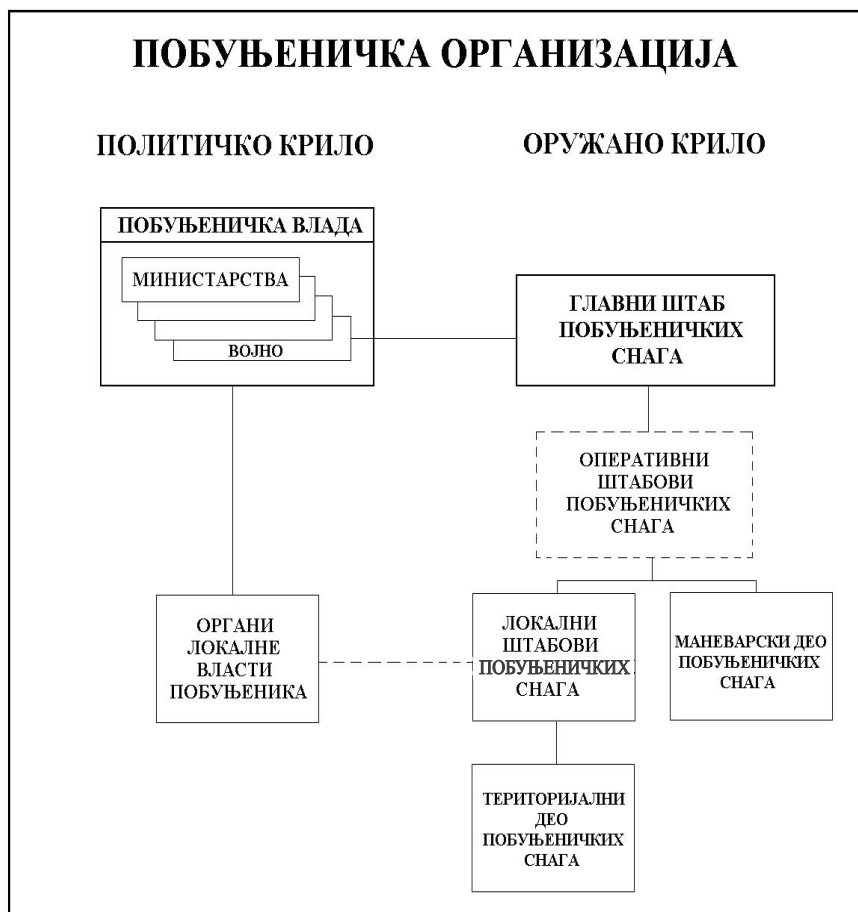
Свака побуна пролази кроз припремну и извршну фазу, мада се оне, у доброј мери, преплићу. Због тога неки аутори идентификују три фазе које проистичу једна из друге. У првој фази, која се назива „иницијална фаза“ (припремна фаза), идеолошко језгро (организација, политичка партија) настоји да створи што ширу основицу за своје деловање. У тој фази, методе деловања су искључиво политичко-вербалне. Друга, „развојна фаза“ (наставак припремне и почетак извршне фазе) подразумева активности на прогресивном слабљењу противника и успостављању контроле над становништвом. Током спровођења активности, примењују се и неке методе физичког насиља, као што су уцене, физички обрачуни са неистомишљеницима, масовне демонстрације против власти са могућим рушилачким карактеристикама, па и мањи оружани сукоби са снагама за одржавање реда. Трећа фаза је „офанзивна“ (извршна фаза). Одликује се појавом многобројних мањих организованих и наоружаних група и већих, војнички организованих формација, које, мање-више, прихватају јединствену „централну команду“ и координирано дејствују по најосетљивијим институцијама власти, пре свега на центре за комуникације, радио и телевизијске дифузне центре, виталне службе за функционисање већих урбаних центара и слично. Крајњи циљ у тој фази је преотимање власти на целокупној, односно делу територије која је под контролом побуњеника.⁷

Разматрајући структуру побуњеничке организације начелно могу да се уоче две целине: политичко и оружано крило (шема 2). Политичко крило бави се вођењем политичке борбе и обезбеђењем што бољих услова за деловање оружаног крила. Оно настоји да током припреме и извођења побуне обезбеди структуру и регулативу, које су неопходне за преузимање власти и промену политичког система, након остваривања циљева побуне. У важније послове овог крила спадају и обезбеђење финансијских средстава за подршку побуне, као и остваривање контаката са међународном заједницом и њено придобијање за прокламоване циљеве побуне, односно покушај да побуна добије легитимитет. Врло често ово крило образује „владу“ као највиши орган политичке власти у побуњеничком покрету. Власт на простору који је захваћен побуном политичко крило остварује формирањем локалних органа власти побуњеника.

Оружано крило најчешће има „главни штаб“ побуњеничких снага који, у складу са одлукама (у чијем формирању често учествује) политичког крила, односно „влaде“, планира, организује и усмерава оружане активности побуњеника. Побуњеничке снаге најчешће имају маневарски и територијални (просторни) део. Маневарски део сачињавају борбене јединице. На почетку побуне, док је број борбених јединица релативно мали, маневарски део је под директном командом „главног штаба“. Територијални (просторни) део побуњеничких снага сачињавају месне страже (или наоружана насеља) у чији састав улазе мештани насеља са већинским становништвом

⁷ Више о томе: Петковић, М.: *Побуна – метод и средство деловања обавештајних служби*, Савремени проблеми ратне вештине, ЦВВИШ ВЈ, Београд, 1997.

из побуњене популације. Територијалним делом непосредно руководе локални штабови побуњеничких снага који су под директном командом главног штаба. У каснијем току побуне, када се број борбених јединица знатно повећа, могу да се формирају оперативни штабови који командују делом маневарских снага, као и локалним штабовима у зони своје одговорности.



Шема 2 – Структура побуњеничке организације

Политичко крило, односно „влада“ свој директан утицај на главни штаб врши преко „војног министарства“, с тим да у неким случајевима „главни штаб“ улази у састав „влдае“ и врши функцију министарства. Локални органи власти и локални штабови побуњеничких снага остварују чврсте односе сарадње ради што ефикаснијег супротстављања држави и њеним органима на локалном нивоу. Ипак, требало би да се нагласи да се, најчешће, између локалних органа власти и локалних штабова успостављају односи сарадње, а не командне везе које, готово увек, иду ка „влади“, односно „главном штабу“.

Како је оружана побуна сукоб у коме се употребљава оружано насиље, логично је да се разматра анализом фактора који је сачињавају. Основни фактори побуне, као и сваког другог сукоба су људи, материјално-техничка средства, простор и време.

Људи су основни фактор оружане побуне. Интереси и циљеви које нека група људи жели да достигне, као и њихово опредељење да до тих циљева дођу ван институюционалним незаконитим средствима, примењујући оружано насиље, доводи до оружане побуне. Начелно, побуна, иако води промени власти, за циљ има стварање нове власти која ће бити спровођена на одређеном простору и над одређеном популацијом. За успех побуне најважнија је управо та веза побуњеника са становништвом. Ако се она не успостави на чврстим основама, побуна ће се сама од себе да се угаси. Побуњеници обезбеђују подршку обећањем слободе од угњетавања, а када дођу на власт, предузимају много репресивније мере, што правдају прелазним периодом формирања нове власти, односно државе.

Када се разматрају људи као фактор оружане побуне, неопходно је разликовати побуњенички покрет (организацију) и популацију која подржава побуњенике (побуњену популацију). Побуњенички покрет сачињавају људи који су учесници у припремању побуне, као и учесници у самој побуни. У популацији која подржава побуњенички покрет су људи који не учествују директно (активно) у побуњеничким дејствима, али су се из неког разлога идентификовали са циљевима побуне и њеном идеологијом, те својом моралном подршком и декларативним опредељењем, да би пружили било коју врсту помоћи, ако то буде потребно, подупиру побуну. Ово декларативно опредељење често води томе да чланови популације, која подржава побуну, временом постају учесници у побуни, било да се директно укључују у акције побуњеника, било да логистички помажу побуњенички покрет. Највећи допринос популације која подржава побуњенике развоју саме побуне, је у отказивању лојалности држави у којој живе и органима власти који ту државу представљају.

За успех оружане побуне нужно је да се у свести људи (припадника побуњеничког покрета, али и чланова популације која подржава побуњенике) формира непоколебљиво схватање да би требало спроводити бескомпромисно оружано насиље и друге облике побуњеничких дејстава ради остваривања циљева који мотивишу побуну. За формирање овог схватања најважније је политичко и идеолошко деловање организатора побуне, којим људе морају да увере да циљеви побуне не могу да се остваре никако другачије, осим насиљем. Без формирања овог схватања није могуће обезбедити одговарајући степен *морала*, неопходног за реализацију побуне, који мора да се манифестује у свести појединца, побуњеничког покрета и популације која побуну подржава, о потреби и могућностима успешне примене оружаног насиља, као и у решености и припремљености побуњеничког

покрета и популације која га подржава, да се максимално ангажују у реализацији циљева оружане побуне. Ову врсту морала организатори побуне код побуњеника и побуњене популације изграђују уверавајући их да је прокламоване циљеве побуне могуће остварити оружаним насиљем, као и да је њихово учешће у оружаном насиљу сасвим оправдано, јер бране своју слободу, свој начин живота, материјална и културна добра, па чак и физички опстанак.

Обученоси људи који учествују у оружаној побуни се временом повећава. На почетку, међу побуњеницима је релативно мали број људи који располажу довољним нивоом војно-стручних знања и вештина стечених у војсци и полицији државе против које се боре или неке друге државе. У случајевима када је оружана побуна потпомогнута споља, део побуњеника војно-стручна знања и вештине добију у камповима за обуку организованих на територији држава које подржавају побуну. Овај, мањи део побуњеника обично сачињава језгро борбених јединица маневарског дела оружаног крила побуњеничке организације. Када оружана побуна почне, побуњеници организују обуку својих припадника и јединица на територији коју држе под контролом, подижући ниво обучености људства. Поред овога, побуњеници подижу ниво обучености и стичу борбено искуство и током извођења акција. Према томе, што побуна дуже траје, ниво обучености побуњеника прогресивно расте. Маневарски део оружаног крила побуњеничке организације обученији је од територијалног дела. Месне страже најчешће имају само основна знања о руковању личним наоружањем, те, донекле, о инжињерском уређењу положаја.

У сваком случају, побуњена популација, у квантитативном смислу представља респективан извор регрутовања људског потенцијала. Развојем оружане побуне, побуњенички покрет, са аспекта људског фактора, доживљава и квалитативни прогрес.

Материјални фактор оружане побуне састоји се од материјално-техничких средстава којим располаже побуњенички покрет, финансијског потенцијала употребљеног за припрему и извођење оружане побуне и материјалних извора захваћене територије који могу да буду употребљени у побуни.

Побуњеници се средствима ратне технике и другим материјално-техничким средствима снабдевају из разних извора. Уколико је оружана побуна подржана споља, побуњеници значајан део материјално-техничких средстава добијају од субјеката (држава, организација и слично) који их подржавају. Други значајан извор снабдевања побуњеника је међународно илегално тржиште оружја. Знатан део материјално-техничких средстава којима побуњеници располажу, обично је заплењен на територији коју побуњеници контролишу. У врло ретким случајевима побуњеници организују сопствену производњу материјално-техничких средстава. У сваком случају, снабдевање материјално-техничким средствима је за побуњенике увек отежано. Оно најве-

ћим делом мора да буде реализовано тајно, у фази припреме оружане побуне, и увек постоји ризик да га држава открије и отежа, односно онемогући. На почетку побуне, побуњеничка организација најчешће располаже врло ограниченим материјално-техничким ресурсима, али се временом, нарочито ако је побуна успешна, материјално-технички ресурси побуњеника повећавају.

Најчешће, највећи део финансијских средстава која се употребе за припрему и реализацију побуне потиче из криминалног деловања побуњеника. Да би обезбедили новац који им је потребан, побуњеници се најчешће баве илегалном трговином наркотицима, а не презају ни од других облика криминала, као што су пљачке, разбојништва и слично. Уколико је побуна подржана споља, знатан део потребних финансијских средстава пристиже од субјеката који побуњенике подржавају зарад неких својих интереса. Врло често побуњеничка организација успешно мобилише дијаспору побуњене популације да финансијски подржи побуну. Један део новца побуњеници прикупе и од побуњене популације. У почетку су то добровољни прилози, а касније ово прикупљање новца може да поприми форму намета у виду пореза, доприноса и слично. У сваком случају, побуњенички покрет најчешће успева да прикупи нужну количину новца за финансирање организације и реализацију побуне. Овај новац најчешће се троши за набавку потребних материјално-техничких средстава, али и за друге активности, као што су пропагандна делатност у земљи и свету, лобирање од утицајних група и организација у иностранству да подрже побуну и слично.⁸

Материјални извори захваћене територије који могу да се употребе у оружаног побуну су разноврсни. То су она материјална добра која се налазе на простору деловања побуњеника, а која могу одмах да се искористе. У првом реду, то су залихе хране које се могу наћи на простору извођења дејстава, укључујући и сточни фонд. Исто тако, то су и одећа и обућа која се може прикупити и искористити за потребе побуњеничких снага, санитарски материјал, смештајни капацитети и друго.

У сваком случају, у почетним фазама развоја побуне побуњеници најчешће располажу ограниченим и често недовољним материјалним ресурсима. У каснијим фазама побуне, стање материјалног фактора се за побуњенике увелико побољшава.

Простор на коме избија оружана побуна најчешће је одређен границама територије коју већински насељава побуњена популација. Зависно од бројности и територијалног распореда побуњене популације,

⁸ Током побуне на Косову и Метохији шиптарски сепаратисти потрошили су велике количине новца како би откупили што више земљишта и некретнина од неалбанског становништва. Стицањем власништва над земљом и некретнинама, желели су да побуну дају „легитимитет“ јер су „бранили своју имовину од српског окупатора“. Истовремено, оваквим поступањем мењали су демографску слику Косова и Метохије јер су, у комбинацији са разним врстама притисака, покренули и подстицали процес исељавања неалбанског становништва.

димензије простора на коме је избила побуна крећу се од величине региона до мањих држава.⁹ Исто тако, побуна може да захвати територију једне или више држава.¹⁰ Што је простор захваћен побуном већи, веће су и шансе да побуна успе и обрнуто. Већи простор увелико отежава субјекту одбране (држава) да ефикасно примени мере противпобуњеничких дејстава, а побуњеницима омогућава да величину простора искористе за маневар снагама, попуну побуњеничког покрета људима, коришћење материјалних извора територије и слично.

Простор, као фактор оружане побуне битно утиче на њено извођење и развој. Физичко-географске карактеристике простора – рељеф, вегетација, хидрографија, клима и друго – често опредељују начин извођења побуњеничких дејстава. Побуњеничке снаге су у почетку развоја побуне инфериорније у односу на одбрамбено-безбедносне снаге државе, па су побуњеници принуђени да користе простор како би компензовали своје слабости. Током извођења дејстава побуњеници, нарочито маневарски део оружаног крила побуњеничког покрета, најчешће примењују герилску тактику „удари и бежи“. При томе морају врло вешто да користе физичко-географске карактеристике простора, како би својим дејствима изненадиле државне снаге, себи обезбедили, а државним снагама отежали маневар, осигурали могућност сакривања пред државним снагама, створили услове за базирање снага, при чему оне морају да буду обезбеђене од изненађења и слично.

И антропогеографске карактеристике простора – насељеност, урбанизација, комуникативност и друго – такође имају великог утицаја на развој побуне и начин извођења побуњеничких дејстава. Иако теже да под контролом држе што већи простор, нарочито значајније делове, као што су већа насеља, аеродроми, комуникације и слично, побуњеници избегавају да га одсудно бране, избегавајући јаке ударе државних снага. Услед инфериорности, тежиште дејства побуњеника је у ванградским подручјима. Ипак, када год су у могућности користе насеља за своја дејства, желећи да испровоцирају одговор државних снага који би узроковао оштећење насеља и евентуалне жртве међу популацијом, што води ка осуди и реаговању међународне заједнице на штету државе. Исто тако, побуњеници често нападају државне снаге на комуникацијама, наносећи им значајне губитке.

Врло често, под јачим притиском државних снага, побуњеници користе простор тако што привремено растурају своје јединице, чији

⁹ Примера ради, простор Косова и Метохије је величине 10.887 km². Ако се у обзир узме да су шиптарски сепаратисти дејства изводили и на југу Србије, као и у Македонији, ова побуна захватила је готово двоструко већи простор који је по димензијама већи или готово једнак простору многих држава у свету (Словенија – 20.256 km², Кипар – 9.240 km², Луксембург – 2.586 km², Малта – 316 km², Источни Тимор – 15.007 km², Гамбија – 10.689 km² и друге).

¹⁰ Побуна шиптарских сепаратиста водила се на територији Србије и Македоније. Побуна Курда обухватила је простор који захвата територије Турске, Ирака, Ирана и Сирије.

се припадници враћају нормалном животу приказујући се као чланови популације која насељава то подручје. Овакво поступање увелико отежава дејства државних снага, онемогућавајући им сигурну идентификацију побуњеника. Сваки покушај да се утврди ко је припадник побуњеничког покрета може врло лако да се представи репресалијама, па чак и одмаздом према популацији, што државу доводи у незавидан међународни положај.

Простор, као фактор оружане побуне, готово увек за извођење својих дејстава умешније користе побуњеници од државних снага. Како највећи део побуњеника потиче са простора на коме је побуна избила, логично је да га боље познају и вештије користе од државних снага. Са друге стране, простор на коме се изводе дејства побуњеника и државних снага готово увек насељен је популацијом која подржава побуњенике, па државне снаге фактички дејства изводе на непријатељској територији. Због тога простор, готово увек иде на руку побуњеницима чиме компензују слабости изражене у другим факторима.

Време испољава свој утицај на оружану побуну, пре свега, као историјски период, трајање, те као доба дана и године.

Већина побуне које су се до сада десиле отпочеле су у тренутку када је стање међународних односа било повољно за такав смер акције. Побуњеници или користе за њих повољан историјски период, настао стицајем околности, или га стварају политичким деловањем и другим активностима, чији је основни циљ довођење државе (субјекта одбране) у неповољан међународни положај. На тај начин стварају услове да побуна добије легитимитет, односно да буде проглашена за „легитиман ослободилачки покрет“, а да држава буде подвргнута осуди и репресији међународне заједнице због извођења противпобуњеничких дејстава.

Иако постоји генерални став да је странама у било којем сукобу циљ да дејства трају што краће, све успешне побуне су трајале релативно дуго. На почетку сваке побуне постоји низ слабости побуњеничке организације, поготово са аспекта људског и материјално-техничког фактора. Да би ове слабости превазишли побуњеницима је потребно време. Поред овога, да би се криза настала избијањем побуне интернационализовала и у њено решавање укључила међународна заједница, најчешће побољшавајући позиције побуњеника, потребно је да прође неко време. Због овога, време као трајање готово увек иде на руку побуњеницима, што они најчешће вешто користе.

Са аспекта времена као доба године, може да се уочи тенденција да су дејства побуњеника нешто интензивнија у пролеће и лето.¹¹ Ово

¹¹ На пример, у периоду од 1. јануара до 15. октобра 1998. године забележено је 197 граничних инцидената на Косову и Метохији. Од тога, у пролећним и летњим месецима (април – септембар) било је 174 инцидента или 88,32% (више о томе: Мијалковски, М., Дамјанов, П.: *Тероризам албанских екстремиста*, НИЦ Војска, Београд, 2002).

произилази из чињенице да се тада предности простора могу много боље да искористе, него у јесен и зиму. Исто тако, у складу са герилском, односно често терористичком тактиком коју користе, побуњеници активна борбена дејства чешће изводе ноћу.

Време је, дакле фактор који, уколико се правилно искористи, погодује побуњеничким дејствима. У почетку, побуњеничке снаге најчешће располажу ограниченим ресурсима, али временом, скоро редовно, налазе начин да слабости претворе у снагу, а да снагу државе против које се боре претворе у њену слабост.

Дакле, оружана побуна је нелегалан начин остваривања политичких циљева неке друштвене групе, и то применом оружаног насиља. У већини законодавстава света третира се као кривично дело, те се тако и процесуира. Као појава има своју еволуцију, од зачетка идеје о решавању проблема насилним путем, до максималног испољавања елемената оружаног насиља. Врло је комплексна, а успешна борба државе против оваквог облика угрожавања њене безбедности, захтева темељиту анализу свих елемената побуне и фактора који утичу на њен развој.

Литература:

1. Ђорђевић, О.: *Лексикон безбедности*, Партизанска књига, Београд, 1986.
2. *Кривични Законик Републике Србије*, „Службени гласник РС“, број 1/2006.
3. Лазовић, М., Милошевић В., Милојевић С.: *Средства и тактика полиције*, Полицијска академија, Београд, 2002.
4. Мијалковски, М., Арула Д.: *Противтерористичка операција*, ШНО, Катедра оператике, Београд, 2001.
5. Мијалковски, М., Дамјанов П.: *Тероризам албанских екстремиста*, НИЦ Војска, Београд, 2002.
6. Милојевић, С.: *Guerilla warfare in the past, at present and in the future from the Yugoslav aspect*, Guerilla warfare an asymmetric option, National defense college, Finland, Helsinki, 2002.
7. Милошевић, Н., Милојевић С.: *Основи методологије безбедносних наука*, Полицијска академија, Београд, 2001.
8. Петковић, М.: *Побуна – метод и средство деловања обавештајних служби*, Савремени проблеми ратне вештине, ЦВВШ ВЈ, Београд, 1997.
9. *Политичка енциклопедија*, Савремена администрација, Београд, 1975.
10. Field Manual 100-5, *Operations*, The Department of Army, Washington DC, 1993.

Armed rebellion and rebel activities as form of endangering state security

Summary: *Armed rebellion is a particularly dangerous form of threatening security of every society that undermines the fundamentals. It is often used as an instrument when some social group makes an attempt at secession. It represents a serious criminal act in all countries of the world, because it comprises elements of massive, escalated and very brutal violence. The paper analyzes the armed uprising as a phenomenon, as well as the rebel activities that actually threaten the security of society.*

Key words: *Armed rebellion, armed uprising, rebel activities, rebels, security.*

Мр Далибор КЕКИЋ
Криминалистичко-полицијска академија
Др Драган БУКАНОВИЋ
Институт за међународну политику и привреду

Реформа полиције у Босни и Херцеговини

УДК: 351.741 (497.6)

Апстракт: Реформа полиције у Босни и Херцеговини била је основа за поштивање Споразума о стабилизацији и асоцијацији са ЕУ. Неки су је разумели као могућност губитка свој идентитета и идентитета и поштивања „тешковина“ Дејтонског споразума (српски полицајци), групе као прилику стварања јединствене – унитарне државе (бошњачки полицајци), а прећи као прилику приближавања ЕУ и матичној земљи (Хрвати). Након стварања Комисије за реструктурисање полиције, закључци и одлуке које је она донела, реформа је доживела паузу која је трајала готово три године. Променом личности Високог представника БиХ, изменила се политика прилика српске стране ка политици компромиса из које је произашла Москарска декларација (2007). Крајем претходне године, босанскохерцеговачки лидери су парафирали Споразум о асоцијацији и стабилизацији са ЕУ, а након доношења Закона о Дирекцији за координацију полицијских тијела и агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине и Закона о независним и надзорним тијелима полицијске структуре Босне и Херцеговине, јуна 2008. године Споразум је и пошвиан.

Кључне речи: реформа полиције, Комисија за реструктурисање полиције, Дејтонски споразум, Москарска декларација, Споразум о стабилизацији и придруживању.

Увод

Након потписивања *Опшће оквирног (Дејтонског) споразума* 1995. године,¹ којим се Босна и Херцеговина трансформише у федералну државу сачињену од два ентитета Федерације Босне и Херцеговине (бошњачко-хрватски ентитет) и Републике Српске (ентитет са српском већином), уследила је консолидација мира и изградња демократских институција ове државе. Тиме је започео повратак избеглих и расељених лица њиховим предратним домовима. Због супротних ставова о будућ-

¹ Више о томе: *Дејтонски споразум (специјално издање)*, Наша Борба, Фининвест, Нови Сад, 1996.

ности ове државе, који се налазе у програмима водећих српских, бошњачких и хрватских политичких странака, дошло је до успоравања и заустављања демократског развоја Босне и Херцеговине. С једне стране бошњачка и хрватска страна су се залагале, и данас се залажу, за централизацију и кантонизацију ове земље, док српска страна стреми ка очувању постојећег, односно оних уставних решења која су утврђена споразумом из Дејтона.² Инсистирањем представника међународних војних и цивилних власти у БиХ, уследиле су 2002. године промене устава ентитета, чиме су они дефинисани као мултиетничке творевине, што је пратио и институционални реинжењеринг њихових нивоа власти. Овим је омогућена потпуна равноправност свих конститутивних народа (Бошњака, Хрвата и Срба) на целој територији земље.³

Ван оквира одређених *Дејтонским споразумом*, половином претходне деценије, уследиле су бројне, превасходно међународне иницијативе за реформу постојећих ентитетских и стварање јединствених полицијских снага и оружаних снага БиХ, у циљу добијања и формалних атрибута власти. Међутим, и када би то достигла, БиХ би остала изразито етнички подељена држава.

Првенствена замисао у вези са стварањем јединствене полиције у Босни и Херцеговини је била да се она састоји од Државне агенције за истраге и заштиту (*SIPA – State Investigation and Protection Agency*), Државне граничне службе Босне и Херцеговине (ДГС) и нових локалних полицијских органа. Државна агенција за истраге и заштиту настала је 2002. године, када је имала три запослена. У прво време, ова агенција је била задужена за пружање услуга информација и заштите, а усвајањем сета закона 2004. године (*Закон о државној агенцији за истраге и заштиту, Закон о полицијским службеницима, Закон о заштити свједока под пријетњом и ујрожених свједока*, и др.), трансформише се у полицијски орган. Гранична полиција Босне и Херцеговине (раније: Државна гранична служба Босне и Херцеговине) успостављена је на темељу *Закона о граничној служби БиХ*. Доношењем новог *Закона о Државној граничној служби* у октобру 2004. године, Гранична полиција БиХ, са оперативном самосталношћу, основана је ради обављања полицијских послова везаних за надзор и контролу преласка границе БиХ и других послова прописаних законом.⁴

Федерација Босне и Херцеговине подељена је, територијално и административно, на десет кантона. У оквиру сваког кантона делују кантонална министарства унутрашњих послова, која се састоје од полицијских управа, формираних на територијалном и функционалном

² Више о томе: Ђукановић, Д.: *Измене уставног уређења Босне и Херцеговине – иницијативе и могућности*, Међународни проблеми, број 2–3/2004, стр. 305–322.

³ Више о томе: Ђукановић, Д.: *Босна и Херцеговина: измене ентитетских устава*, Међународна политика, број 1106/2002, стр. 16–8.

⁴ *Уставна основа и развој*, Интернет, 02/09/08, <http://www.granpol.gov.ba/o-nama/?cid=15.2.1>.

принципу. Полицијске управе се састоје од две или више полицијских станица (ниво општина). Та министарства унутрашњих послова имају надлежности прописане кантоналним законима о унутрашњим пословима. Њихове надлежности су ограничене на подручје кантона, а у обавези су на међукантоналну сарадњу и сарадњу са Федералним министарством унутрашњих послова, Граничном полицијом БиХ и Државном граничном службом. Полиција Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине има потпуну, стварну и месну надлежност на подручју Брчко Дистрикта прописану *Законом о полицији Брчко Дистрикта*.⁵

Потврда да политичари у Републици Српској нису били ради да препусте вођење полиције на БиХ је и изгласавање *Закона о унутрашњим пословима 2003.* године, којим је уређен начин функционисања и рада полиције Републике Српске.⁶ Покушај увођења промена у полицији БиХ само је продубио ионако већ дубоко подељено босанско-херцеговачко друштво. Водећи политичари, у оба ентитета, искористили су новонасталу ситуацију у дневнополитичке сврхе и сопствену промоцију.

Почетак и ток реформе полиције

Почетак реформе полиције у Босни и Херцеговини означио је и почетак међустраничких сукоба представника власти Бошњака, Хрвата и Срба. Наиме, почетком 2003. године, међународне полицијске снаге УН замениле су полицијске снаге ЕУ, чиме је она добила важну улогу у руковођењу полицијским снагама.⁷

По мишљењу неких европских званичника, радикалне реформе у полицији су биле нужне. Будући да је у то време постојало преко 18 разноликих облика полицијских структура у Босни и Херцеговини, због те своје бројности и преклапања надлежности, нису биле довољно ефективне ни за властите грађане. Хавијер Солана (Xavier Solana) је сматрао да тело које би извршило реформу полиције не сме да се ослања само на Устав, већ мора да иде у смеру стварања функционалних полицијских снага. Такође, реструктурисање полиције представља круцијалну прилику да се прекине пракса политичких ограничења над полицијом и успостави систем који ће на најбољи могући начин да служи свим грађанима БиХ.⁸ Како би се извела реформа и реструктурисање полиције, на основу Одлуке Високог представника од 5. јула 2004. го-

⁵ Маљевић, А., Датзер, Д., Муратбеговић, Е., Будимлић, М.: *Отворено о полицији и корупцији*, Удружење дипломираних криминалиста у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2006, стр. 71–77.

⁶ *Закон о унутрашњим пословима*, Службени гласник Републике Српске, број 48/2003.

⁷ Више о томе: Кекић, Д.: *Полицијска мисија Европске Уније у Босни и Херцеговини*, Европско законодавство, година II, број 6/2003, стр. 84–86.

⁸ „Нужне су радикалне реформе у полицији“, *Дневни аваз*, 27. новембар 2004, стр. 5.

дине основано је Комисија за реструктурисање полиције (*Police Restructuring Commission – PRC*) које је имало кратак мандат. Коначан извештај о раду овог привременог тела представљено је јавности 15. јануара 2005. године. Одлука наводи 12 начела којих се мора придржавати полицијска служба БиХ у свом будућем раду. Ова начела обухватају захтев да полицијска служба у будућности буде делотворна и ефективна, финансијски одржива, да осликава етничку структуру БиХ, да буде заштићена политичког утицаја и да буде одговорна пред законом и заједницом. Поред тога, полиција мора деловати у складу са демократским вредностима, међународним стандардима о људским правима и најбољом европском праксом, као и у делотворном партнерству са локалним заједницама и цивилним друштвом.

Међународна заједница је суделовала и даље учествује у реформи полиције од краја рата. Анекс 11 Оквирног споразума за мир успоставио је Међународне полицијске снаге (*International Police Task Forces – IPTF*), под руководством мисије Уједињених Нација. Те снаге су од почетка 2003. године под вођством ЕУ. Оне су надзирале, посматрале и вршиле инспекцију активности спровођења закона, саветовале особље задужено за спровођење закона, и сл. По мишљењу представника ових снага, у то време полиција БиХ је била расцепкана и није се могло координисати њеним радом, у оквиру етничких и административних граница. У немогућности да делује преко међуентитетских граница, полиција се суочавала са криминалцима који су уједињено деловали, били добро опремљени и некажњено обављали посао.

Европска комисија је у *Извештају о спремној Босне и Херцеговине да уђе у преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању* (Студија изводљивости) из 2003. године, званично позвала власти у БиХ на системску реформу својих полицијских структура. Комисија је под структуралном полицијском реформом рационализацију полицијске службе која је нужан корак у успостављању владавине закона и сржним елементом за приступање БиХ Европској Унији. Као додатни баласт неефикасности полиције, наводи се пропуст Републике Српске у хватању и хапшењу особа оптужених од стране Међународног кривичног трибунала за злочине почињене на тлу некадашње Југославије у Хагу. Као потпору међународној заједници на захтеву о спровођењу полицијских реформи, Савет за имплементацију мира, кога чине представници 55 земаља је на Истанбулском самиту НАТО у јуну 2004. године, тражио системске промене полицијских структура у БиХ. Минимални захтеви које је ЕУ поставила БиХ су:

- институције БиХ морају да имају сва овлашћења у полицијским питањима у БиХ,
- да законодавство и израда прорачуна везано за сва полицијска питања, буде искључиво на државном нивоу,
- политички надзор мора да обави Министарство безбедности на нивоу државе, и

– величина и облик локалних полицијских регија требало би да буде одређена у складу са критеријумима који се чине разумним са становишта делотворног рада полиције, а не политичких разлога.

На првом састанку у јулу 2004. године, Комисија је усвојила радну методологију засновану на начелу консензуса. По тој методологији одређено је да неће бити гласања о тачкама расправе у оквиру овог тела, док је председавајући (премијер Савета министара БиХ) задржао право да одлучује када је Комисија достигла прихватљив ниво консензуса о неком питању. Та методологија је прецизирала да Комисија уважава законодавне институције Владе и Парламента, као органе примерене за одлучивање у спровођењу препорука о реструктурисању полиције и да ће утицати на њихов рад. Све тачке у склопу дневног реда око којих је постигнут консензус на претходном састанку, потом су уведене у Закључке, а тачке дневног реда око којих је потребна детаљнија дискусија, остајали су на дневном реду до следећег састанка.

Коначни извештај који је саставила Комисија предлаже председнику Већа министара БиХ и Високом представнику препоруке за успостављање „јединствене структуре полиције под свеукупним надзором министара или министарстава у оквиру Вијећа министара“.⁹ Повјеренство се састојало од чланова, придружених чланова и посматрача. Осим председника и потпредседника, чланови су били и министар безбедности БиХ, министар унутрашњих послова Федерације БиХ, министар унутрашњих послова Републике Српске, два министра унутрашњих послова кантона Федерације БиХ, један градоначелник из Федерације БиХ и један градоначелник из Републике Српске, градоначелник Брчко Дистрикта, заступник председника Вијећа министара БиХ и комесар ЕУПМ (*European Union Police Mission – EUPM*). Придружени чланови су били главни тужилац БиХ, секретар Државне агенције за истраге и заштиту, секретар Граничне полиције БиХ, секретар канцеларије за сарадњу са Интерполом, секретар Полицијске управе Федерације, секретар Полиције Републике Српске, и један кантонални полицијски комесар. Представници SFOR-а, EUFOR-а и амбасаде САД-а су били посматрачи.

Почетним иницијативама чланова Комисије за реформу полицијских снага – Комисија тежило се да се ентитетске надлежности из домена рада полиције преусмере на Министарство безбедности БиХ. Против оваквих решења био је, у то време, председник Републике Српске Драган Чавић.

Саставници комисије и коначни извештај

Инаугурални састанак је одржан у јуну 2004. године у Сарајеву. На том састанку утврђена је радна методологија чланова Комисије. Документ о начину рада потписали су сви чланови Ко-

⁹ Коначно извешће о раду Повјеренства за реструктурирање полиције Босне и Херцеговине, радни превод, Сарајево, децембар 2004.

мисије. Током тог и наредног састанка у Бања Луци, Комисија је разматрала извештај о процени Европске комисије о полицији у Босни и Херцеговини и при том донели закључке: БиХ представља јединствен безбедносни систем; изградити ефикасну и одрживу полицију, усмерену ка грађанима; успоставити реалне стандарде за смањење процента укупних јавних трошкова везаних за полицију у БиХ; будући полицијски систем требало би да буде мање компликован, јефтинији и делотворнији; делотворност се усмерава на борбу против сложених облика криминала, тероризма, трговине дрогом и људима, хватања ратних злочинаца; јединствен интероперабилни информациони и комуникациони систем, заједнички систем плаћања и чиновништва итд.¹⁰

Трећи састанак је био у Мостару у септембру 2004. Комисија је анализирала изазове безбедности БиХ и нужне мере да би се одговорило на ове изазове. Као главни изазови одређени су организовани криминал, тероризам, ратни злочини, имовински деликти, трговина људима и дрогом и криминалитет уопште.

Следећи састанак је одржан у Бриселу наредног месеца, где је Комисија наставила да истражује примере полицијских структура у Европи (нарочито Швајцарске и Белгије). Представници Повјеренства су се састали са највишим руководиоцима ЕУ. Комисија је представила једногласно усвојену Декларацију којом се њено особље позвало на највише европске принципе и истакло своју опредељеност за испуњавање мандата, у смислу предлагања јединствене полицијске структуре у БиХ, под свеукупним политичким надзором Министарства или министарстава у оквиру Савета министара.

У новембру је одржан радни састанак Комисије у просторијама ЕУПМ у Сарајеву, на којем се расправљало о организацији полиције на локалном нивоу. Комисија је закључила о институционалним карактеристикама полиције на локалном нивоу и успоставила групу професионалних критеријума, којима се одређује стварање делотворних и ефективних полицијских области. Шести састанак по реду био је десетак дана након радног у Брчком, а седми, последњи у Сарајеву, децембра 2004. године, где је посебна пажња усредсређена на дискусију и расправу о институционалним карактеристикама коначног концепта.

Комисија је саслушала и мишљење јавности на два јавна форума која су одржана у Сарајеву у октобру и Брчком, наредног месеца 2004. године. На првом форуму чланови Комисије су саслушали представнике невладиних и професионалних организација, рачунајући ту и полицијске синдикате и невладине организације које се баве људ-

¹⁰ Исто, стр. 8.

ским правима, а које узимају у обзир делотворност полиције, као службе у локалној заједници. Друга јавна консултација била је отворена за широку јавност.

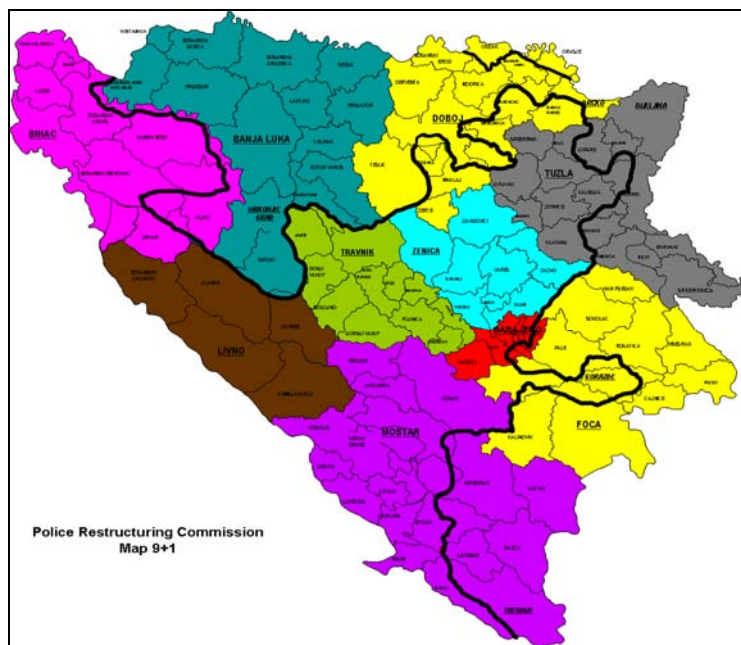
Препоруке које су изнесене у два поглавља Коначног извештаја Комисије представља кумулативни резултат рада Комисије, савета ЕУ, примере европске добре праксе, јавног мњења и анализе слабости тадашњег полицијског система. Препоруке су у сагласности са 12 начела из упута Одлуке Високог представника: осигуравање да јединствена полицијска структура у БиХ мора да буде устројена на ефективан и делотворан начин; обезбеђење да институције БиХ могу у целости да спроводе законе; јединствена полицијска структура мора да буде економична и финансијски одржива, број радника полиције и услови морају да буду у складу са најбољом европском праксом, уз уважавање социјалних чинилаца; обезбедити да полиција у БиХ одражава етничку структуру; полиција мора да буде заштићена од политичког утицаја; полиција би требало да ради у складу са демократским вредностима, међународним стандардима о људским правима и најбољом европском праксом; полиције би требало да ради у партнерству са заједницом и цивилним друштвом; употреба делотворних капацитета за истрагу ратних злочина на целој територији БиХ; испитивање веза у оквиру ширег правног система; и БиХ може делотворно да учествује као партнер, заједно са другим државама ЕУ у заједничким акцијама, планирању и операцијама у домену унутрашњих послова.¹¹

Као критеријуми наведени су: географски чиниоци, становништво, сарадња са партнерима, борба против криминала, саобраћај, рад полиције на основу обавештајних података, јавни ред и мир и хитне интервенције. Расправа о територијалном распореду локалних полицијских области била је камен спотицања између преговарача. Комисија је дала на увид Високом представнику све три могућности за разматрање и након детаљних консултација са комесаром ЕУПМ изабрали опцију која предвиђа девет локалних полицијских области. Након одређивања граница локалних полицијских области, долази до спорења између српске и највише бошњачке стране у преговорима. Оно што је сметало српским политичарима су биле границе које се нису поклапале са линијама ентитета (слика 1).

С намером да се изradi Стратегија реструктурисања полиције, основана је привремена аутономна служба – Дирекција за извођење реструктурисања полиције.¹²

¹¹ Исто, стр. 11–15.

¹² Исто.



Слика 1 – Територијални распоред локалних полицијских области у БиХ¹³

Покушај реформе полиције БиХ

Овако постављени предлози за реформу полиције у БиХ били су у складу са тадашњим замислима и захтевима међународне заједнице. Српска страна је била изричито против стварања заједничке полиције у БиХ, јер би стварањем заједничке војске и полиције биле заокружена државност и унитарност Босне и Херцеговине. На иницијативу лорда Педија Ешдауна (Paddy Ashdown), некадашњег Високог представника БиХ, почетком ове деценије формирају се јединствене Оружане снаге БиХ 1. јануара 2006. године. Реформа полиције није спроведена као реформа војске. Представници власти, али и јавног мњења у Републици Српској, оценили су неприхватљивим иницијативе неких чланова Комисије, којима се тежи преусмеравање ентитетске надлежности из домена рада полиције на Министарство безбедности БиХ. Министар унутрашњих послова Републике Српске и директор полиције су у више наврата напуштали седнице Комисије за реформу полиције, јер је по њиховом мишљењу, задовољење једне стране у преговорима, а потпуно фрустрирање друге, не може да води добром решењу.¹⁴

¹³ Извор: Интернет, 27/08/08, <http://www.ohr.int/ohr-info/maps/images/prc-map.gif>.

¹⁴ „Реформа полиције у БиХ и реакције у Републици Српској“, Интернет, 2/09/08, <http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voanews.com/bosnian/archive/2004-10/a-2004-10-10-18-3-1.cfm>.

Амбасадори су уверавали власти у Бања Луци да реформа полиције у БиХ не представља претњу Републици Српској, већ да се ради о питању чије ће решавање отворити врата европске будућности за целу БиХ. Такође, навели су да уколико се влада РС не сагласи са реструктурирањем полиције са европским принципима, овај ентитет би био изолованији него икад до тада. БиХ би могла да започне преговоре са ЕУ, уколико би се влада РС сагласила са реструктурисањем полиције, те да у супротном БиХ неће бити у стању да напредује ка Унији.

Током 2006. године, након многобројних преговора између представника власти сва три народа у БиХ, помало тријумфално, премијер Републике Српске Милорад Додик изразио је уверење да су полицијске реформе у ћорсокаку, те да је таква ситуација производ неспровођења политичког споразума о реформи полиције (потписан 5. октобра 2005), а и одлуке у Директорату за полицијске реформе морају да се доносе консензусом.¹⁵ Поново су највиши представници Уније водили разговоре са властима из Бања Луке о томе да је реформа полиције у БиХ кључни услов за потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању. У децембру 2006. године, Управни одбор Дирекције за реформу полиције у БиХ усвојио је план и препоруке за реформу полиције у БиХ, којим је предвиђена организација полицијских структура на државном и локалном нивоу. Тим препорукама и планом реформе полиције предвиђено је да Министарство безбедности БиХ буде надлежно за законодавство и буџет за полицију у БиХ. На државном нивоу требало би да постоји директор полиције који би са директорима Агенције за истраге и Граничне полиције чинио Конференцију директора, која би имала одређене координацијске активности у раду полиције.

Дошло је до застоја у реформама почетком 2007. године. Поједини представници власти су тврдили да је могуће постићи компромис у називу полиције и то полиција БиХ у Републици Српској и полиција БиХ у Федерацији и полиција БиХ у Дистрикту Брчко.¹⁶ Неколико пута је ЕУ у периоду септембар – октобар 2007. године, продужавала рок босанским лидерима за потписивање Протокола о полицијској реформи, који им је Високи представник презентовао. Договора о реформи није било, те је због тога 28. октобра 2007. године потписана *Декларација о преузимању обавеза за спровођење реформе полиције („Мостарска декларација“)* с циљем парафирања *Споразума о стабилизацији и придруживању*. Декларацијом потписници су прихватили три принципа Европске комисије: све законодавне и буџетске надлежности за сва питања морају се налазити на државном нивоу; нема

¹⁵ „Премијер Републике Српске верује да је реформа полиције у БиХ доживела неуспех“, Интернет, 01/09/08, http://www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/sr_Latn/features/setimes/newsbriefs/2006/09/03/nb-09.

¹⁶ „Реформа полиције у БиХ наставља се у септембру“, http://www.dw-world.de/popup/popup_printcontent/0,,2744630,00.html.

политичког мешања у оперативни рад полиције; и, функционалне локалне полицијске области морају се утврдити на основу техничких критеријума за рад полиције, при чему се оперативна команда спроводи на локалном нивоу. Такође, Декларацијом су утврђена начела о изгледу будуће полиције у БиХ. Потписници Декларације били су по један представник две бошњачке, две хрватске и две српске политичке странке БиХ.¹⁷ Након потписивања *Мостарске декларације* притисак на власти оба ентитета око решавања статуса полиције, растао је од стране ЕУ, али и Високог представника у БиХ.¹⁸ Представници власти ЕУ и БиХ су парафирали *Споразум о стабилизацији и асоцијацији* 4. децембра, али као услов за његово потписивање остало је усвајање закона о реформи полиције.

Почетком 2008. године Високи представник, увидевши да не постоји могућност да се полиција у БиХ реструктурише онако како је то захтевала бошњачка страна, покушао је да све стране у преговорима на неки начин буду задовољене, те је затражио од ЕУ и власти у БиХ компромисно решење. На састанку потписника *Мостарске декларације* у Широком Бријегу, почетком фебруара 2008. године бошњачки лидери су покушали да угрозе договор и повуку потписе са *Декларације* и *Акционог плана о реформи полиције* (потписан у Сарајеву два месеца раније). По мишљењу Високог представника БиХ Мирослава Лајчака, овакав иступ бошњачких политичара био је контрапродуктиван за приближавање БиХ Унији.¹⁹

Почетком априла, након скоро четворогодишњих, често веома мучних преговора и отворених притисака на Републику Српску, Представнички дом Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, усвојио је законе о реформи полиције, а затим је потврдио и Дом народа, чиме су створени услови за потписивање *Споразума о стабилизацији и придруживању са Унијом*. Против закона били су посланици најјаче бошњачке партије – СДА. Завршним одредбама ових закона, дефинисано је да ће многи детаљи полицијске структуре бити регулисани после промене Устава БиХ, да ће структура јединствених полицијских снага БиХ одговарати уставној структури земље. Политичари у РС су били задовољни изгласаним законима и политику претходног Високог представника прогласили пораженом. Они су изгласавање ових закона разумели у својству очувања самобитности РС и очувања тековина *Дејтонског споразума* и у смеру придруживања ЕУ, тиме и извлачења БиХ из кризе. По њиховом мишљењу, није се ишло у су-

¹⁷ Више о томе: „Декларација о преузимању обавеза за спровођење реформе полиције с циљем парафирања и потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању“, Мостар, 28. 10. 2007. године.

¹⁸ „Мостарска декларација се већ полако разпађује“, Internet, 30/08/08, <http://www.san.ba/index.php?id=809>.

¹⁹ „Лајчак шокиран Тихићевим иступом“, Internet, 28/08/08, <http://srpska.ettleboro.com/?read=6292>.

срет захтеву бошњачких странака које је подразумевало прејудуцирање будуће промене *Устава БиХ*, а *Дејтонски споразум* ће остати основа за будуће преговоре о његовој измене.²⁰ *Споразум о стабилизацији и придруживању* Босна и Херцеговина је потписала 16. јуна 2008. године.

Закони о реформи полиције

Закони о реформи полиције у Босни и Херцеговини изгласани у парламенту БиХ априла ове године су: *Закон о Дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ* и *Закон о независним и надзорним тијелима полицијске структуре Босне и Херцеговине*.

Закон о Дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине састоји се од 35 чланова. Законом су основани Дирекција за координацију полицијских тела, Агенција за форензичка испитивања и вештачења, Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова и Агенција за полицијску подршку, те њихова надлежност и подршку у целокупној структури полиције БиХ. Надлежност Дирекције је усмерена на управљање комуникацијом и сарадњом полицијских структура у БиХ, сарадњом и комуникацијом са страним полицијама, обједињавањем и анализом безбедносних информација важних за БиХ, спровођење међународних уговора важних за реформу полиције БиХ, стандардизација у вези са полицијским питањима, примена најбољих међународних и европских пракси, организовање и спровођење физичке и техничке заштите објеката органа БиХ и дипломатско-конзуларних представништава, и др. Директоре свих агенција наведених у закону поставља и разрешава Савет министара БиХ и мандат им траје четири године, а може да траје и краће уколико се утврди да је директор активни члан политичке партије, на лични захтев, ако је осуђен за кривично дело и др. Директори имају своје заменике. Агенција за форензичка испитивања и вештачења бави се свим стручним и научним испитивањима у истражним радњама полиције, а Агенција за школовање и стручно усавршавање кадрова предлаже и изводи програме за обуку полицајаца на целокупној територији БиХ, обуку припадника приватних безбедносних компанија, стручну обуку (семинари и курсеви) и сл. Агенција за полицијску подршку је тело чији је средишњи задатак вођење евиденција у полицијским телима, потребним кадровима у тим телима, интерна контрола буџетских средстава, спровође-

²⁰ „РС сачувала полицију и МУП“, Интернет, 29/08/08, <http://www.politika.rs/rubrike/SVET/RS-sacuvala-policiju-i-MUP.1t.html>.

ње тендерске контроле који се спроводе за полицијска тела, и др. У закону се наводи да структура јединствених полицијских снага БиХ одговара уставној структури земље, те да локални ниво и одговарајућа питања између тела основаних овим законом и локалних полицијских тела и остали детаљи полицијске структуре ће бити регулисани након реформе *Устава БиХ*, у складу са три принципа Европске комисије и то у два основна закона: *Закон о полицијској служби у БиХ* и *Закон о полицијским службеницима Босне и Херцеговине*.²¹

Законом о независним и надзорним тијелима полицијске структуре БиХ основани су Независни одбор, Одбор за жалбе полицијских службеника и Одбор за жалбе грађана и утврђене су њихов делокруг рада и њихова надлежност. Састоји се од десет поглавља, односно 22 члана. Независни одбор представља независно тело Парламентарне скупштине БиХ, а рад је утврђен његовим Пословником о раду. Његови чланови морају да буду искључиво професионалци, не заступајући ни једну политичку странку или интересну групу. Надлежност овог одбора огледа се у спровођењу процеса одабира кандидата и предлагању и смењивању полицијских руководиоца полицијских тела, објављивању конкурса и одабир кандидата и достављање листе од највише пет кандидата за једно руководеће место министру безбедности, разматрање притужби на рад руководиоца и обавештавање о томе министра безбедности и Савета министара, иницира дисциплинске поступке против руководиоца полицијских тела, предлагање њиховог смењивања уколико су починили кривична дела прописана законом, осим у случају кривичног дела из области безбедности саобраћаја, и сл. Чланови Независног одбора се бирају на период од четири године и чине га три Бошњака, три Хрвата и три Србина. Бирају се из редова правосудних органа, пензионисаних полицијских службеника, пензионисаних и активних државних службеника, те истакнути стручњаци из јавног живота, области права, криминалистичких наука и полицијских послова. Чланови морају да испуне опште услове и морају да имају високу стручну спрему, не смеју да буду припадници политичке партије. Одбор има свог председника и потпредседника, а његове чланове именује и разрешава *ad hoc* комисија која има шест чланова, од којих су три посланици које именује Представнички дом, а три су делегати које именује Дом народа Парламентарне скупштине БиХ. Одлуке које донесе Независни одбор су важеће, уколико за њих гласа најмање седам чланова.

Одбор за жалбе полицијских службеника је независно тело Савета министара БиХ које делује на професионалним основама, не заступајући интересе ниједне политичке партије, а поступак и начин рада Одбора у мери који није прописан Законом утврђен је Пословником о

²¹ *Закон о Дирекцију за координацију полицијских тијела и агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине*, ПС БиХ број 180/08, Сарајево, 16. априла 2008.

раду Одбора за жалбе полицијских службеника. Министарство за безбедност Одбору даје административно-техничку подршку, као и средства за рад. Надлежност Одбора је да: донеси одлуке по жалбама полицијских службеника против одлука које су донела полицијска тела БиХ у погледу статуса полицијског службеника или у случају пропуста полицијског тела да донесе одлуку у погледу статуса полицијског службеника. Жалбе поднесене Одбору одлажу извршење одлуке полицијског тела и доносе одлуке у погледу статуса полицијског службеника. Одлуке Одбора су коначне и морају се извршити без одлагања, с тим да могу бити предмет судског преиспитивања, у складу са законима БиХ, а достављају се подносиоцу жалбе и полицијском телу. Одбор има седам чланова, од којих су четири полицијски службеници, а три државни. У Одбору морају да буду заступљени сви конститутивни народи, од којих најмање пет чланова морају да буду дипломирани правници. Председника, заменика и чланове Одбора именује и разрешава Савет министара са мандатом од четири године. Кворум чине четири члана и одлуке се доносе већином гласова чланова који су присутни.

Одбор за жалбе грађана је независно тело Парламентарне скупштине БиХ, засновано на професионалним основама, не заступајући и не штитећи интересе било које политичке странке. Његов поступак и начин рада који нису дефинисане Законом, утврђује се Пословником о раду Одбора. Заједничка служба Секретаријата Парламентарне скупштине пружа стручну и административно-техничку подршку Одбору. Одбор за жалбе грађана прима, евидентира и прослеђује жалбе на поступање полицијских службеника БиХ, као и њихово упућивање надлежним полицијским телима, континуирано праћење предмета жалбе, иницирање одговарајућег поступка против подносиоца жалбе у случају да је лажна или тенденциозна, води евиденција и базу података о жалбама грађана против полицијских службеника и др. Одбор има седам чланова који се бирају између угледних и уважених грађана који нису запослени у полицијским телима БиХ, сви морају да имају најмање високу стручну спрему и најмање пет чланова морају да буду дипломирани правници. У Одбору морају да буду заступљени сви конститутивни народи, а чланови не смеју да буду припадници политичке партије нити осуђивани за кривично дело. Председника, заменика и чланове именује и разрешава Парламентарна скупштина након што *ad hoc* комисија, састављена од шест чланова, коју именује Парламентарна скупштина, спроведе процедуру. Представнички дом именује три кандидата из редова посланика, а три делегата именује Дом народа Парламентарне скупштине.²²

²² Закон о независним надзорним тијелима полицијске структуре Босне и Херцеговине, ПС БиХ број, 179/08, Сарајево, 16. април 2008.

Уместо закључка

Овим законима Босна и Херцеговина је кренула путем европских и евроатлантских интеграција, а по мишљењу стручњака за право и безбедност, ови закони представљају привремено решење пре промене Устава БиХ. Закони су допринели да се тренутна политичка криза превазиђе, али суштинске реформе полиције нису учињене.

Литература:

1. *Дејтонски споразум: Наша Борба*, Београд, Фининвест Нови Сад, 1996.
2. *Декларација о преузимању обавеза за спровођење реформе полиције с циљем парафирања и потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању* (28. 10. 2007), Мостар.
3. Ђукановић, Д.: *Измене уставној устројстви Босне и Херцеговине – иницијативе и могућности*, Међународни проблеми, број 2–3/2004, стр. 305–322.
4. Ђукановић, Д.: *Босна и Херцеговина: измене ентитетских устава*, Међународна политика, број 110/2002, стр. 6, 16–18.
5. *Закон о унутрашњим пословима*, Службени гласник Републике Српске, број 48/2003.
6. *Закон о Дирекцији за координацију полицијских тијела и агенцијама за подршку полицијској структури Босне и Херцеговине*, ПС БиХ, број 180/08.
7. *Закон о независним и надзорним тијелима полицијске структуре БиХ*, ПС БиХ, број 179/08, Сарајево.
8. Кекић, Д.: *Полицијска мисија Европске Уније у Босни и Херцеговини*, Европско законодавство, година II, број 6/2003, стр. 84–86.
9. *Коначно извешће о раду Повјеренства за реструктурирање полиције БиХ, Коначно извешће о раду Повјеренства за реструктурирање полиције Босне и Херцеговине* (децембар 2004), радни превод, Сарајево.
11. Маљевић, А., Датзер, Д., Муратбеговић, Е., Будимлић, М.: *Остворено о полицији и корупцији*, Удружење дипломираних криминалиста у Босни и Херцеговини, Сарајево, 2006.

Police reform in Bosnia and Herzegovina (BH)

Abstract: *Police reform in BH was a condition for signing Stability and Association Pact with EU. Some have understood it as a possibility for losing their entity and identity, others have understood it as a chance for creation of a unitary state, and then there are those who saw it as a chance for approaching EU and main current's country. After the creation of Police Restructuring Commission, its conclusions and decisions, reform had three-year long pause. The change of the person acting as High Representative also changed the pressure to compromise policy which resulted from the Declaration of Mostar (2007). At the close of 2007, BH leaders initialed Stability and Association Pact, and following the enactment of the laws on Directorate for Coordination of Police Bodies and about Agencies for Support to Police Structure in BH and Independent and Supervising Bodies of Police Structure in BH, in June 2008, the Pact was signed.*

Key Words: *police reform, Police Restructuring Commission, Dayton Agreement, Declaration of Mostar, laws about police reform, Stability and Association Pact.*

Мр Зоран КЕКОВИЋ
Факултет безбедности, Београд
Милан ДАНИЧИЋ
Висока школа унутрашњих послова, Бања Лука

Примена фактолошке анализе безбедносних појава на примеру привредног криминала

УДК: 519.237.7 : 343.973

Апстракт: У раду се приказује пример примене фактолошке анализе, ради сагледавања структуре, динамике и евалуационе предикције понашања одабране безбедносне појаве – кривичних дела привредног криминала, у периоду од 1996. до 2005. године, на подручју Републике Српске. Наведени период је интересантан за анализу јер обухвата време од престанка ратних сукоба на територији Босне и Херцеговине (правно успостављања Републике Српске као ентитета), као и године реформских процеса и демократских промена у држави. У раду су представљени резултати и закључци о утицају унутрашњих (рад органа пољса, ефикасности полиције, казне на политику и др.) и спољашњих (стање економије, привреде, државе, стање у државама у окружењу, понашање самих грађана и др.) фактора на анализирану појаву.

Кључне речи: привредни криминал, системи безбедности, анализа безбедносних појава, фактолошка анализа, фактолошке експликације и предикције.

1. Увод

Фактолошко информисање има за циљ праћење, анализу и предвиђање безбедносних појава и стања система безбедности (Савић и др., 2002). Ова врста аналитичко-статистичког информисања, заснива се на подацима из одговарајућих фондова и статистичким методама и моделима за обраду тих података. Након обраде следи интерпретација и закључивање, који заправо дају смисао примени статистичког моделирања у органима унутрашњих послова и деловима система безбедности.

Интензивним развојем информационо-комуникационих технологија, отворила се могућност да се коришћењем нових и проширењем постојећих аналитичких метода формира нови приступ решавању проблема из области безбедности. Овакав приступ усмерава рад орга-

на безбедности на превенцију криминала, у далеко већој мери него што је то раније био случај. Развојем сложених, интелигентних система који прате стање у сфери безбедности створена је могућност проактивног, агилног приступа менаџменту безбедности. То у преводу значи да софистицирана технологија није више само алат за анализу, већ и начин за предикцију, предлагање активности на свим нивоима одлучивања.

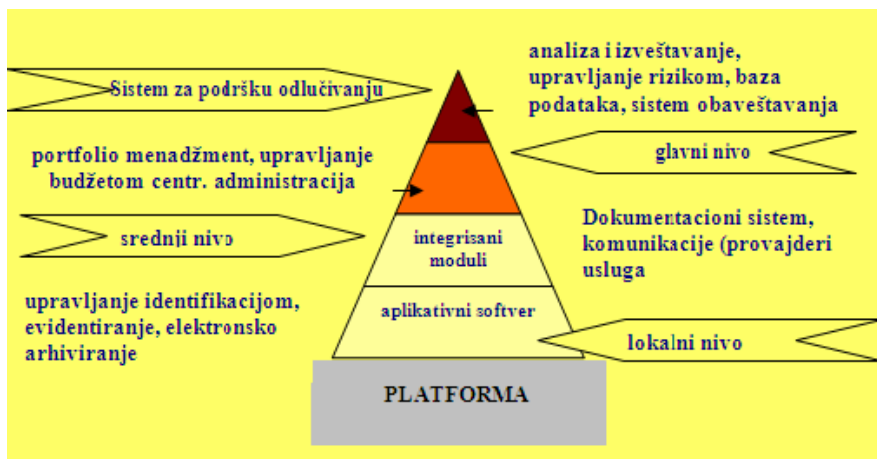
Појачана комуникација између органа безбедности и заинтересованих група у заједници, уз помоћ алата савремених мултимедијских комуникационих технологија, омогућава размену информација у циљу стварања ефикаснијег информационог система. Савремени безбедносни системи карактеришу се архитектуром информација која делује у смеру дијагностиковања социјалних проблема.

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

- појава нових софтверских алата, хардвера и друге пратеће опреме високих перформанси који пружају нове могућности у прикупљању, обради и анализи података (нпр. развој географског информационог система), али захтевају и дуже време за обуку корисника;
- интензивирање односа органа безбедности и јавности (нпр. постављање презентација на Интернету полицијских одељења ради бољег обавештавања локалне заједнице о активностима на превенцији криминала, статистичким подацима, репресивној делатности и др);
- потреба за проширењем круга кључних носилаца пројеката (тзв. „стејкхолдера“) из области безбедности, на приватни и невладин сектор;
- потреба за развојем нових, ефикасних стратегија за очување безбедности, услед појаве нових облика угрожавања безбедности.

2. Статистичко моделовање као подршка одлучивању

У склопу процеса доношења одлука, проласком кроз фазе структурирања проблема и сакупљања обавештења долази се до закључака, коришћењем стечених искустава, као и система повратне информације (кибернетски приступ управљању безбедносног система). Сакупљањем података, од органа унутрашњих послова, али и других државних органа, агенција и установа, приватног сектора, невладиних организација, као и самог становништва, отвара се могућност да се подаци систематизују и централизује управљање одговарајућим базама података. Активности на анализи и извештавању, менаџменту ризика, праћени по могућству додатним обавештајним подацима, формирају заправо систем за подршку одлучивању у безбедносним системима (слика 1).



Слика 1 – Интегрисани безбедносни информациони систем

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

Овде ваља приметити да се у статистици и у друштвеним наукама (у Словенији и на западу) употребљава појам „дескриптивна“ и експланаторна (често и индуктивна) статистика. Ретко се говори о „фактима“ и фактолошкој анализи (израз је сличан факторској анализи, зато изазива нејасност у разумевању методе).

3. Анализа безбедносних појава, као инструменти савременој информисања

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

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

У даљем тексту се на одабраном примеру анализе, указује на неке елементе за дескрипцију појава од интереса за:

- утврђивање стања и праћење појаве,

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

Посматрана безбедносна појава (третирана као масовна) одређена је:

- временски, интервалско посматрање појаве по годинама (у овом случају од 1996. до 2005. године),
- садржински, дефинисањем кривичних дела (у даљем тексту КД) против привреде по одговарајућим законским квалификацијама, са модалитетима: недозвољена трговина, злоупотреба службеног положаја, проневере, фалсификовање службене исправе, утаја пореза и доприноса, фалсификовање новца, злоупотреба овлашћења у привреди, пословне преваре, несавесно привредно пословање, фалсификовање или уништавање пословних књига и остала КД (методологија класификације преузета је из аналитичке службе полиције Републике Српске),
- као извор података, за анализу су послужиле евиденције информационо-документационог фонда полицијског система Републике Српске и подаци доступни на веб презентацији Републичког завода за статистику Републике Српске.

Из истоимене базе података одговарајућим алатима за извештавање прикупљани су подаци за анализу. Даља обрада вршила се употребом програма *Microsoft Excel*, где су и формиране статистичке серије података, атрибутивне и нумеричке, временске и просторне, са апсолутним, релативним и кумулираним фреквенцијама, коришћене у даљем раду.

Методe коришћене у даљој анализи можемо да групишемо у:

- анализу структуре појаве,
- анализу динамике појаве и
- регресиону анализу појаве.

Извори фактолошких информација су фактолошка обавештења:

- фактолошке идентификације (обавештења о структури појава и обавештења о динамици појава),
- фактолошке експликације (обавештења о везама између појава) и
- фактолошке предикције (процене и прогнозе).

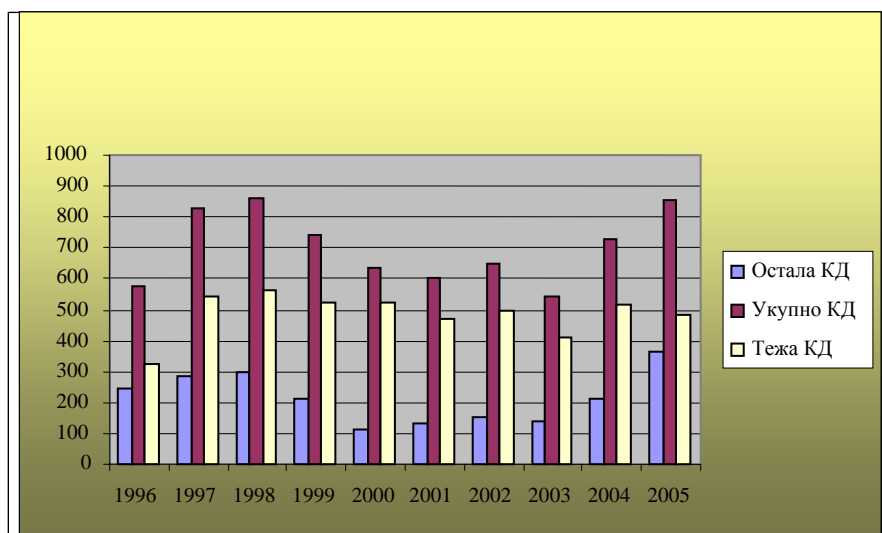
4. Фактолошке идентификације

4.1. Структура појаве

Обавештења о структури појаве садрже податке о саставу појаве, о њеном нивоу (тј. о фреквенцији њеног јављања у одговарајућем статистичком скупу) и податке о унутрашњим односима између њених елемената (о конфигурацији појаве).

Табела 1
 Преглед кривичних дјела њивредној криминала на њериторији Републике Српске
 у њериоду 1996–2005. године

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Број КД	574	828	864	739	636	604	649	544	726	851



Слика 2 – Преглед кривичних дела њивредној криминала на њериторији Републике Српске у њериоду од 1996. до 2005. године

Табела 2
 Преглед њежих кривичних дела њивредној криминала извршених
 у њериоду 1996–2005. године на њериторији Републике Српске

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ВРСТА КРИВИЧНИХ ДЕЛА										
Недозвољена трговина	129	338	222	207	231	98	34	32	26	26
Злоупотреба службеног положаја	72	78	118	95	75	80	157	111	152	125
Проневере	31	29	30	34	28	46	34	19	69	65
Фалсификовање службене исправе	39	55	63	68	46	76	109	66	64	59
Утаја пореза и доприноса	56	41	93	60	58	42	38	30	40	21
Фалсификовање новца	0	0	39	62	83	83	66	81	82	103
Злоупотреба овлашћења у привреди	0	0	0	0	0	23	29	42	42	23
Пословне преваре	0	0	0	0	0	4	12	13	24	40
Несавесно привредно пословање	0	0	0	0	0	14	5	6	10	12
Фалсификовање или уништавање пословних књига	0	0	0	0	0	6	13	8	7	12
Остала кривична дела	247	287	299	213	115	132	152	136	210	365
Укупно	574	828	864	739	636	604	649	544	726	851

Табела 3

Максимум и минимум кривичних дела привредној криминала у периоду 1996–2005. година

Број кривичних дела против привреде	Максимум	Минимум
Укупно	864	544
Број тежих кривичних дела	565	327
Број осталих кривичних дела	365	115

Табела 4

Максимум и минимум тежих облика кривичних дела привредној криминала у периоду 1996–2005. година

Врста кривичног дела	Максимум	Минимум
Недозвољена трговина	338	26
Утаја пореза и доприноса	93	21
Злоупотреба службеног положаја	157	72
Фалсификовање службене исправе	109	39
Проневера	69	19
Фалсификовање новца	0	103

Максималан број КД укупно посматрано је у 1998. години, као и тежих КД, док је максимум лакших дела 2005. године. Очигледно, повећање осталих КД у последње три године, указује на повећани акценат у раду истражних органа на тежим КД, што је вероватно изазвало „селидбу“ криминала у тзв. остале врсте КД (датом класификацијом нису посебно издвојена дела из области мита и корупције, која су по статистикама међународних организација веома заступљена).

Када се уоче године са максималним бројем појединих тешких КД, добија се нешто другачија слика. У почетку разматраног периода, највећи је број дела утаје пореза и недозвољене трговине, као логичан след слабих државних органа и институција. Како је држава јачала, број оваквих дела се смањивао, што указује на појачан рад пореске управе и органа финансијске инспекције. Максималан број КД фалсификовање службене исправе и злоупотребе службеног положаја је у 2002. години, проневера у 2004, а КД фалсификовања новца у 2005. години (исто важи и за остала КД). Из анализе се намеће јасна потреба појачања рада истражних органа у домену КД мита и корупције, фалсификовања новца, као и злоупотреба службеног положаја и исправа.

За органе безбедности, ово има посебан значај, у смислу реструктурисања безбедносне политике тј. појачања контроле исправа физичких и правних лица, како класичних (папирних), тако и електронских злоупотреба идентитета, појачане контроле новца у оптицају, контроле појаве примања и давања мита, корупције и проневера (контрола

стратешког и тактичког менаџмента предузећа посебним мерама, решавањем конфликта да се извештаји о стању безбедности предају управо највишем менаџменту који по статистикама врши наведена кривична дела). У том смислу је потребна појачана веза приватног сектора безбедности и надлежних органа гоњења (размена података, приступ базама података, аналитичким извјештајима и билтенима, консултације, састанци и сл.).

Хомогеност појаве јесте један од показатеља структуре појаве којим се исказује својство (не)компактности структуре. Закључци о (не)хомогености посматране појаве извлаче се из упоредне анализе и оцене података о средњој вредности и о варијабилитету појаве. У Табели 5 приказани су резултати праћења хомогености, у односу на године наведеног периода (аритметичка средина, стандардна девијација и коефицијент варијације појаве) за укупан број КД, тежа КД и остала КД посебно.

Табела 5

Анализа хомогености кривичних дела и привредној криминала по годишњим вредностима

Врста кривичних дела	Коефицијент варијације
Укупно	16,76%
Број тежих кривичних дела	14,50%
Број осталих кривичних дела	38,77%

На основу података из Табеле 5 закључујемо:

- просечан годишњи број КД је 701, а тежих КД 486 и могу се узети као репрезент појаве, с обзиром на низак коефицијент варијације од 16,76%, односно 14,50%.

- просечан годишњи број осталих КД (216) није добар репрезент појаве јер има коефицијент варијације већи од 30%, односно велика одступања (84 КД).

Табела 6

Хомогеност појединих врста кривичних дела по годишњим вредностима

Врста кривичног дела	Коефицијент варијације
Недозвољена трговина	82,00%
Злоупотреба службеног положаја	29,66%
Проневере	42,75%
Фалсификовање службене исправе	29,43%
Утаја пореза и доприноса	41,96%
Фалсификовање новца	59,71%

Додатном анализом хомогености појединих врста тежих КД, у Табели 6, уочавамо да се просечан годишњи број КД може узети као репрезент појаве код фалсификовања службених исправа и злоупотребе службеног положаја, јер су им коефицијенти варијације испод 30%. Остале врсте КД су изузетно нехомогене по годишњим вредностима.

Табела 7

Хомогеност тежих кривичних дела по врсти

	2001	2002	2003	2004	2005
Коефицијент варијације	76,37%	93,81%	88,48%	95,39%	132,37%

Анализа хомогености тежих КД по врсти казује на изразиту нехомогеност у свим годинама (свуда је коефицијент варијације виши од 70%), што говори о изразитој разнородности квалификација дјела, те средња вредност не може бити добар репрезент појаве.

4.2. Конфигурација појаве

Конфигурација појаве јесте показатељ структуре који информише о међусобним односима и заступљености појединих модалитета у укупној појави.

Табела 8

Заступљеност тежих кривичних дела у укупном броју кривичних дела привредног криминала на територији Републике Српске у периоду 1996–2005. година

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Заступљеност тежих кривичних дела (%)	43,03	34,66	34,61	28,82	18,08	21,85	23,42	25,00	28,93	42,89
Заступљеност осталих кривичних дела (%)	56,97	65,34	65,39	71,18	81,92	78,15	76,58	75,00	71,07	57,11

Из Табела 8 и 9 закључујемо да је структура КД привредног криминала таква да је значајно већи удео тежих КД него осталих, од 56,97% до чак 81,92% у 2000. години. Најзаступљенија КД су тзв. остала кривична дела, а од класификованих појавних облика то су недозвољена трговина, која доминира по учешћу у периоду 1996–2001. година, и злоупотреба службеног положаја и фалсификовање новца који доминирају у периоду 2001–2005. година. На слици 3 приказана је конфигурација КД по врсти у 2005. години.

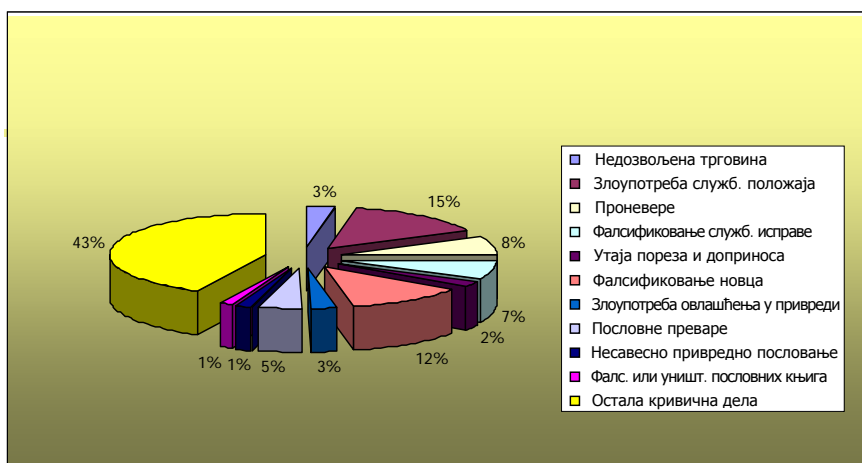
Табела 9

Прејед заступљености облика привредног криминала на територији Републике Српске у периоду 1996–2005. година

Конфигурација	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ВРСТА КРИВИЧНОГ ДЕЛА										
Недозвољена трговина	22,47%	40,82%	25,69%	28,01%	36,32%	16,23%	5,24%	5,88%	3,58%	3,06%
Злоупотреба службеног положаја	12,54%	9,42%	13,66%	12,86%	11,79%	13,25%	24,19%	20,40%	20,94%	14,69%
Проневере	5,40%	3,50%	3,47%	4,60%	4,40%	7,62%	5,24%	3,49%	9,50%	7,64%

СТРУЧНИ РАДОВИ

Фалсификовање службене исправе	6,79%	6,64%	7,29%	9,20%	7,23%	12,58%	16,80%	12,13%	8,82%	6,93%
Утаја пореза и доприноса	9,76%	4,95%	10,76%	8,12%	9,12%	6,95%	5,86%	5,51%	5,51%	2,47%
Фалсификовање новца	0,00%	0,00%	4,51%	8,39%	13,05%	13,74%	10,17%	14,89%	11,29%	12,10%
Злоупотреба овлашћења у привреди	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,81%	4,47%	7,72%	5,79%	2,70%
Пословне преваре	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,66%	1,85%	2,39%	3,31%	4,70%
Несавесно привредно пословање	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,32%	0,77%	1,10%	1,38%	1,41%
Фалсификовање или уништавање пословних књига	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,99%	2,00%	1,47%	0,96%	1,41%
Остала кривична дела	43,03%	34,66%	34,61%	28,82%	18,08%	21,85%	23,42%	25,00%	28,93%	42,89%
У К У П Н О	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%



Слика 3 – Заступљеност појединих врста кривичних дела у 2005. години на подручју Републике Српске

4.3. Јачина појаве

Јачина појаве утврђује се компарацијом нивоа посматране појаве према нивоу других релевантних појава, у овом случају према броју становника и величини простора на коме се појава јавља. Степену криминализације, када је у питању привредни криминал, приказан је стопом криминала (табела 10).

Стапа криминализма у 1991. и 2002. години¹

Година	Стапа криминализације средине (број кривичних дела привредног криминала на 10 000 становника)
1996	4,12
1997	5,87
1998	6,05
1999	5,10
2000	4,33
2001	4,05
2002	4,46
2003	3,72
2004	4,93
2005	5,75

Уколико се анализира интензитет појаве на укупном броју становника, као у табели 10, следи закључак да је број КД по становнику био највећи 1998. и 1997. године, али се јачина повећала значајно 2005. године, што указује на поновно јачање привредног криминала у Републици Српској.

Када израчунамо густину појаве тј. интензитет појаве у односу на површину у km^2 коју обухвата Република Српска (табела 11), уочавамо да је максимум броја КД на 100 квадратних километара 1998. године, а да се њему приближио поново 2005. године.

Густина КД на 100 квадратних километара

Година	Густина (број КД на 100 km^2)
1996	2,31
1997	3,33
1998	3,48
1999	2,97
2000	2,56
2001	2,43
2002	2,61
2003	2,19
2004	2,92
2005	3,42

¹ Од 2002. године из процене становништва изузет је Дисктрикт Брчко. Преузето са званичног сајта Завода за статистику Републике Српске, адреса www.rzs.rs.ba у новембру 2006. године.

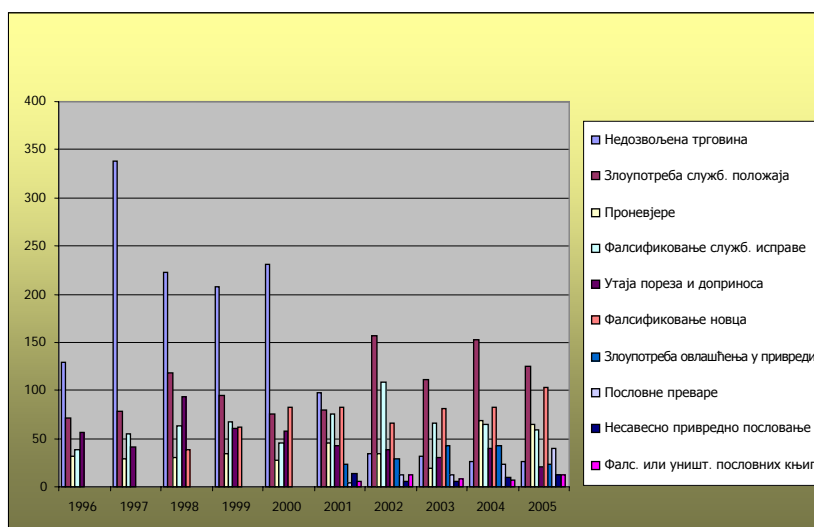
4.4. Динамика и хронологија појаве

Динамика појаве описана је временском статистичком серијом и другим показатељима, користећи познате алате за опис: дијаграме, табеле, индексе и др.

На слици 4 приказана је хронологија привредног криминала у Републици Српској, у периоду 1996–2005, која показује да је број дела растао у периоду 1996–1998, потом опадао, а да од 2003. поново бележи раст, скоро у нивоу 1998. године. Слично кретање појаве постоји и код осталих КД, код КД фалсификовања новца, пословних превара, злоупотреба овлашћења у привреди, проневера и злоупотребе службеног положаја. Једино се код КД недозвољене трговине и утаје пореза и доприноса запажа опадање броја дела у периоду 2002–2005. година.



Слика 4 – Хронологија КД привредног криминала у периоду 1996–2005. година



Слика 4а – Хронологија појавних облика у периоду 1996–2005. година

4.5. Расӣ и развој појаве

Табеле 12 до 18 садрже апсолутне и релативне показатеље раста и развоја појаве.

Айсолуџни показатељи расӣа (референџна година 1996)

Табела 12

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ВРСТА КРИВИЧНОГ ДЕЛА										
Недозвољена трговина	–	209	93	78	102	–31	–95	–97	–103	–103
Злоупотреба службеног положаја	–	6	46	23	3	8	85	39	80	53
Проневере	–	–2	–1	3	–3	15	3	–12	38	34
Фалсификовање службене исправе	–	16	24	29	7	37	70	27	25	20
Утаја пореза и доприноса	–	–15	37	4	2	–14	–18	–26	–16	–35
Фалсификовање новца	–	0	39	62	83	83	66	81	82	103
Злоупотреба овлашћења у привреди	–	0	0	0	0	23	29	42	42	23
Пословне преваре	–	0	0	0	0	4	12	13	24	40
Несавесно привредно пословање	–	0	0	0	0	14	5	6	10	12
Фалсификовање или уништење пословних књига	–	0	0	0	0	6	13	8	7	12
Остала КД	–	40	52	–34	–132	–115	–95	–111	–37	118
УКУПНО	–	254	290	165	62	30	75	–30	152	277

Табела 13

Айсолуџни показатељ развоја

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ВРСТА КРИВИЧНИХ ДЕЛА										
Недозвољена трговина	–	209	–116	–15	24	–133	–64	–2	–6	0
Злоупотреба службеног положаја	–	6	40	–23	–20	5	77	–46	41	–27
Проневере	–	–2	1	4	–6	18	–12	–15	50	–4
Фалсификовање службене исправе	–	16	8	5	–22	30	33	–43	–2	–5
Утаја пореза и доприноса	–	–15	52	–33	–2	–16	–4	–8	10	–19
Фалсификовање новца	–	0	39	23	21	0	–17	15	1	21
Злоупотреба овлашћења у привреди	–	0	0	0	0	23	6	13	0	–19
Пословне преваре	–	0	0	0	0	4	8	1	11	16
Несавјесно привредно пословање	–	0	0	0	0	14	–9	1	4	2
Фалсификовање или уништење пословних књига	–	0	0	0	0	6	7	–5	–1	5
Остала КД	–	40	12	–86	–98	17	20	–16	74	155
УКУПНО	–	254	36	–125	–103	–32	45	–105	182	125

Средњи прираст кривичног дела

ВРСТА КРИВИЧНОГ ДЕЛА	Средњи прираст
Недозвољена трговина	-11,44
Злоупотреба служб. положаја	5,89
Проневере	3,78
Фалсификовање службене исправе	2,22
Утаја пореза и доприноса	-3,89
Фалсификовање новца	11,44
Злоупотреба овлашћења у привреди	2,56
Пословне преваре	4,44
Несавјесно привредно пословање	1,33
Фалсификат или уништење пословних књига	1,33
Остала кривична дела	13,11
УКУПНО	30,78

Табела 15

Индекс расја (референтна година 1996) привредног криминала у периоду 1996–2005. у Републици Српској

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ВРСТА КРИВИЧНИХ ДЕЛА										
Недозвољена трговина	-	262,02	172,09	160,47	179,07	75,97	26,36	24,81	20,155	20,16
Злоупотреба службеног положаја	-	108,33	163,89	131,94	104,17	111,11	218,06	154,17	211,111	173,61
Проневере	-	93,55	96,77	109,68	90,32	148,39	109,68	61,29	222,581	209,68
Фалсификовање службене исправе	-	141,03	161,54	174,36	117,95	194,87	279,49	169,23	164,103	151,28
Утаја пореза и доприноса	-	73,21	166,07	107,14	103,57	75,00	67,86	53,57	71,4286	37,50
Остала кривична дела	-	116,19	121,05	86,23	46,56	53,44	61,54	55,06	85,0202	147,77
У К У П Н О	-	144,25	150,52	128,75	110,80	105,23	113,07	94,77	126,481	148,26

СТРУЧНИ РАДОВИ

Табела 16

Темпо раста кривичних дела привредној криминала у периоду 1996–2005. у Републици Српској

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ВРСТА КРИВИЧНИХ ДЕЛА										
Недозвољена трговина	–	262,02	65,68	93,24	111,59	42,42	34,69	94,12	81,25	100,00
Злоупотреба службеног положаја	–	108,33	151,28	80,51	78,95	106,67	196,25	70,70	136,94	82,24
Проневере	–	93,55	103,45	113,33	82,35	164,29	73,91	55,88	363,16	94,20
Фалсификовање службене исправе	–	141,03	114,55	107,94	67,65	165,22	143,42	60,55	96,97	92,19
Утаја пореза и доприноса	–	73,21	226,83	64,52	96,67	72,41	90,48	78,95	133,33	52,50
Остала кривична дела	–	116,19	104,18	71,24	53,99	114,78	115,15	89,47	154,41	173,81
УКУПНО	–	144,25	104,35	85,53	86,06	94,97	107,45	83,82	133,46	117,22

Табела 17

Спољна раста (у %) привредној криминала у периоду 1996–2005. у Републици Српској

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ВРСТА КРИВИЧНОГ ДЕЛА										
Недозвољена трговина	–	162,02%	–34,32%	–6,76%	11,59%	–57,58%	–65,31%	–5,88%	–18,75%	0,00%
Злоупотреба службеног положаја	–	8,33%	51,28%	–19,49%	–21,05%	6,67%	96,25%	–29,30%	36,94%	–17,76%
Проневере	–	–6,45%	3,45%	13,33%	–17,65%	64,29%	–26,09%	–44,12%	263,16%	–5,80%
Фалсификовање службене исправе	–	41,03%	14,55%	7,94%	–32,35%	65,22%	43,42%	–39,45%	–3,03%	–7,81%
Утаја пореза и доприноса	–	–26,79%	126,83%	–35,48%	–3,33%	–27,59%	–9,52%	–21,05%	33,33%	–47,50%
Фалсификовање новца	–	–	–	58,97%	33,87%	0,00%	–20,48%	22,73%	1,23%	25,61%
Злоупотреба овлашћења у привреди	–	–	–	–	–	–	26,09%	44,83%	0,00%	–45,24%
Пословне преваре	–	–	–	–	–	–	200,00%	8,33%	84,62%	66,67%
Несавесно привредно пословање	–	–	–	–	–	–	–64,29%	20,00%	66,67%	20,00%
Фалсификовање или уништавање пословних књига	–	–	–	–	–	–	116,67%	–38,46%	–12,50%	71,43%
Остала кривична дела	–	16,19%	4,18%	–28,76%	–46,01%	14,78%	15,15%	–10,53%	54,41%	73,81%
УКУПНО	–	44,25%	4,35%	–14,47%	–13,94%	–5,03%	7,45%	–16,18%	33,46%	17,22%

Средњи темпо раста и пројечна стопа раста привредног криминала у периоду 1996–2005. у Републици Српској

ВРСТА КРИВИЧНОГ ДЕЛА	Средњи темпо раста	Просечна стопа раста
Недозвољена трговина	83,70	-16,30%
Злоупотреба службеног положаја	106,32	6,32%
Проневере	108,57	8,57%
Фалсификовање службене исправе	104,71	4,71%
Утаја пореза и доприноса	89,67	-10,33%
Остала кривична дела	104,43	4,43%
УКУПНО	104,47	4,47%

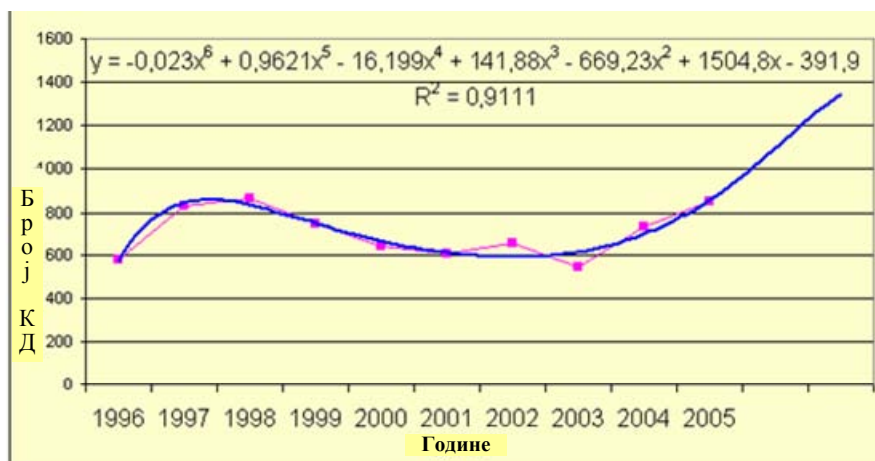
Уколико израчунамо просечну стопу раста за КД фалсификовање новца, у периоду 1999–2006. (од када постоји евиденција овог појавног облика), она износи 14,88%. За КД злоупотреба овлашћења у привреди је 0%, за пословне преваре 77,83%, за несавесно привредно пословање -3,78%, а за фалсификовање или уништавање пословних књига 18,92% (у периоду 2002–2005. година, од када су евидентирани ови појавни облици).

Из наведених података динамике појаве закључујемо:

- просечна годишња стопа пораста КД привредног криминала је 4,47%;
- у значајном порасту су дела пословне преваре (огroman просечни годишњи пораст, од 77,83%, за само четири године), фалсификовање или уништавање пословних књига, фалсификовање новца;
- у мањем порасту су КД проневере, злоупотреба службеног положаја, фалсификовање службене исправе и остала КД;
- у опадању су КД недозвољене трговине, утаја пореза и доприноса и несавесно привредно пословање;
- укупан број КД привредног криминала је у просечном годишњем порасту од 4,47% , али се посебно висока стопа раста запажа у 2004. и 2005. години (33,46%, односно 17,22%).

4.6. Тренд појаве

Тренд је обавештење које указује на централну тенденције тока појаве током времена 1996–2005. година (слика 6).



Слика 6 – Ток појаве са линијом тренда и полиномом кривичних дела привредног криминала у Републици Српској у периоду 1996–2005. година

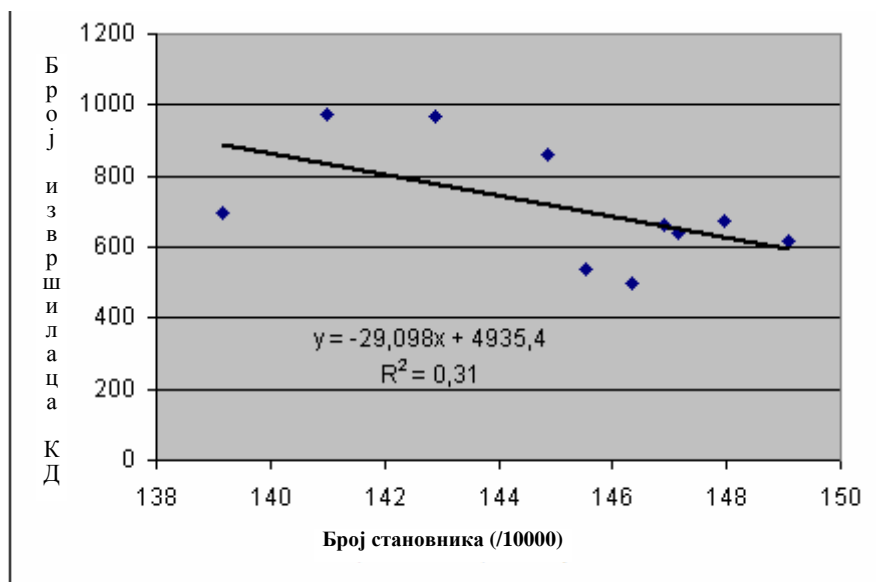
Вредност коефицијента детерминације од 0,91 за укупан број КД казује да је полиномијална функција којом је моделован адекватан математички модел, те да је у назначеном периоду тренд појаве исправно идентификован.

5. Фактолошке експликације

За разлику од поступака идентификације структуре и динамике појава, којом приликом се утврђује постојање појава и њихово кретање, методе и модели експликације појаве имају за циљ долажење до сазнања којима се те појаве могу објаснити.

Ако се претпоставља да је једна појава узрок друге појаве и/или да је друга појава последица прве појаве, онда се евентуална веза између тих појава испитује помоћу одговарајућих регресионих модела. Да ли између броја становника и броја извршилаца КД постоји веза? До одговора на ово питање најједноставније се и најбрже се долази изразом дијаграма расипања (слика 7).

На основу ових сазнања закључујемо да између броја становника подручја Републике Српске и броја извршилаца кривичних дела на том подручју постоји врло слаба веза. Са дијаграма расипања читавамо да се повећање броја становника у првих четири године периода одразило на повећање броја извршилаца КД, али да се потоње повећање извршилаца КД у периоду 2003–2005. не може тумачити повећањем броја становника, већ неким другим факторима у безбедносном окружењу. Вредност коефицијента детерминације од 0,31 казује да повећање манифестација појаве КД привредног криминала у свега 31% случајева објашњава појава повећања броја становника.



Слика 7 – Дијаграм расијања са линијом рејресије

6. Фактиолошке предикције

Рационалне методе предвиђања користе податке (из прошлости и садашњости) и/или методе за њихову обраду ради продукције обавештења о могућој будућности. Суштина методе екстраполације састоји се у следећем: ако је појава настала, расла и развијала се у познатим условима према неким правилима она ће тај свој ток наставити у будућности, под претпоставком да се нису (битно) променили ни поменутих услова, ни поменута правила.

Моделовање подразумева коришћење модела као средстава за израду прогноза. Израда модела врши се логичко-математичким поступцима као кибернетски модел (тј. логичко-математички модел подржан рачунарском технологијом).

За предвиђање нивоа неке појаве може да се користи средњи темпо раста, који информише о општој тенденцији кретања појаве у посматраном временском периоду. Прогнозирана вредност броја КД у 2006. години је 889 КД укупно, а у 2007. години 929 КД (слика б).

Тренд појаве се заиста често користи као „инструмент“ за одговарајућа предвиђања. Прогноза о којој говоримо има смисла само ако се може претпоставити да се фактори релевантни за ову појаву неће битно изменити у наредном периоду. Само у том случају ће појава задржати исти тренд, што даје могућност да на графику једноставно продужимо линију тренда, аутоматски добијемо одговарајуће вредности или фор-

мирамо модел тренда, а потом израчунамо вредности за било коју годину поменутог периода. Према сачињеном моделу тренда, укупан број КД 2006. године било је 1058, а у 2007. 1286 КД (слика 6).

Закључак

Анализе које третирају елементе, структуру и организацију, функције и односе са окружењем безбедносних система требало би да послуже ефикасном управљању, посебно у домену превенције криминала. На примеру анализе појаве привредног криминала на подручју Републике Српске у периоду 1996–2005. године, покушано је да се укаже на неке могућности аналитике безбедносних појава из домена статистичког моделовања, које могу произвести корисне закључке или чак предвиђања и објашњења безбедносних појава и система. Нови алати, посебно из домена информационо-комуникационих технологија, дефинитивно мењају однос чинилаца безбедности према аналитици безбедносних појава, као и њу саму. Циљ анализа и јесте да се истакне да без правилне интерпретације и коришћења аналитичких обавештења није довољно ефикасно организовање и планирање послова из области безбедности, нарочито безбедносног менаџмента.

Анализа указује на потребу јачања активности субјеката безбедности у области привредног криминала, јер се очекује пораст манифестација и модалитета кривичних дела, као и честе „селидбе“ из области у област криминала, као доказ брзе адаптације извршилаца на промене закона и казнене политике и пословне климе. Нарочито би требало обратити пажњу на КД у значајном порасту: пословне преваре, фалсификовање или уништавање пословних књига и фалсификовање новца. Мере превенције директно следују из наведених оперативних и стратешких анализа, у облику: едукације запослених у области безбедности, као и самих запослених у предузећима, појачаним мерама и процедурама контроле линија рада (материјално-финансијског пословања, књиговодства, вишег менаџмента), контроле исправа и новца адекватним уређајима, јачање размене података са полицијским и инспекцијским службама (финансијска контрола).

Поред бројних предности, наведени методи носе и одређене недостатке. Регресијски модел је показао скромну процену утицаја варијабле становништво (31%), што је уобичајен резултат. У неким анализама бинарне и мултиноминалне логичке анализе добијени су и скромнији показатељи при тестирању утицаја социо-демографских варијабли (познавање социодемографије не омогућава предикцију), што значи да је потребно да се потраже друге варијабле (теоретски дефинисане варијабле).

Линеарна регресија (за тестирање утицаја броја становника) је релативно стара метода. Ако желимо добити анализу која је на вишем нивоу употребљивости, потребно ју је допунити употребом кластер

анализе и тестирањем неких других теоретских модела (број нових компанија, број компанија на ивици опстанка, оних које су у финансијској кризи и слично).

Колико ће савремене методе, технике и алати побољшати безбедност на глобалном и локалном нивоу, показаће време, али оно што је сигурно је да анализе немају тежину, уколико се не трансформишу у језик препознатљив безбедносном менаџменту.

Литература:

1. Вурне, Д.: *Complexity theory and the social sciences: an introduction* Routledge, London, New York, 1998.
2. Cilliers, P.: *Complexity and postmodernism: understanding complex systems*, Routledge, London, New York, 2000.
3. Бошковић, М., Јовичић Д.: *Криминалистика – методика*, Виша школа унутрашњих послова, Бања Лука, 2003.
4. Игњатовић, Ђ.: *Криминологија*, Службени гласник, Београд, 2005.
5. Крстић, О.: *Примењена криминалистика*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1997.
6. Lattes, G. V., Recchi, E.: *Comparing European societies*, Monduzzi Editore spa., Bologna, 2005.
7. Савић, Ј., Видојковић Д., Стаматовић-Ђурић, О.: *Савремено оперативно информисање*, ВШУП, Београд-Земун, 2000.
8. Савић, Ј., Видојковић, Д., Стаматовић-Ђурић, О.: *Информатика у органима унутрашњих послова*, ВШУП, Београд, 2002.
9. Applying Fact Analysis on Security Phenomena in the Sphere of White-Collar Crime.

Applying Fact Analysis on Security Phenomena in the Sphere of White-Collar Crime

Abstract: *The paper offers an example of fact analysis, performed to survey the structure, dynamics and possible prediction of developments regarding the observed security phenomenon – in this case, white-collar criminal acts in the territory of the Republic of Srpska in the 1996–2005 period. The observation period is interesting for analyzing because it includes the period of ending armed conflicts in the territory of Bosnia and Herzegovina (and the establishing of the Republic of Srpska as an entity), as well as years of reform processes and democratic changes in the state. The paper presents the results and conclusions referring to the influence of both internal (prosecution activities, police efficiency, penal policy, etc.) and external (state of economy, the country itself, that of neighbouring countries, etc.) factors on the observed phenomenon.*

Key words: *white-collar crime, security systems, security phenomena analysis, fact analysis, fact identification, explication, prediction.*

Ивица СИМИЋ
Министарство унутрашњих послова
Републике Србије
др Драган ЈОВАШЕВИЋ
Правни факултет у Нишу

Кривична дела корупције и казнена политика судова у Републици Србији¹

УДК: 343.352 : 343.241 (497.11)

Апстракт: Међу службеним кривичним делима се посебно издвајају кривична дела корупције, која представљају само различите облике и видове злоупотребе службеног положаја. Ради се о различитим облицима и видовима активној (давање мита) и пасивној (примање мита) подмићивања, која познаје велики број савремених кривичних законодавстава, али и више међународних аката. Због изузетне опасности од коруптивних понашања појединаца и група, и међународна заједница (универзална међународна организација оличена у Уједињеним Нацијама), као и регионалне организације је кроз низ међународних правних аката показала солидну правну основу и инструментаријум за организовану заједничку акцију у откривању, кривичном пројекту, процесуирању и сузбијању оваквих противправних понашања. У раду су изложени резултати испитивања казнене политике судова за кривична дела корупције у Републици Србији, док је на снази био Кривични закон Србије пре стицања на снагу новог Кривичног законика из 2006. године.

Кључне речи: корупција, кривично дело, одговорност, санкције, заједница, правни акти.

Увод

Кривична дела корупције као посебна врста кривичних дела против службене дужности представљају различите облике и видове злоупотребе службеног положаја и јавних овлашћења у вршењу службене дужности од стране службених или одговорних лица као носилаца тих овлашћења.² С тога је интерес сваке државе да сузбије оваква не-

¹ Приказани подаци представљају део истраживања које је спроведено у периоду 2005–2007. године у Београду.

² Више о томе: Јовашевић, Д., Гајић, М.: *Корупција у светлу заштитне људских права*, 2008. године

допуштена, противправна понашања појединаца и група и да их принуди да своја овлашћења врше у границама законом прописаним или предвиђеним у другим подзаконским актима. Свако прекорачење и злоупотребу ових овлашћења држава проглашава опасним, противправним и забрањеним понашањем и кажњава његове учиниоце.

Овакве појаве нису само реликт прошлости, већ су оне, на жалост, карактеристичне и за наше друштво на прагу трећег миленијума. Такве повреде погађају, пре свега, појединце а потом и цело друштво. Та злоупотреба, корумпираност и самовлашће органа са јавним овлашћењима и њихових службених или одговорних лица, представља велико друштвено зло које доводи и до нарушавања угледа појединих служби, па и ауторитета целе власти, до губљења поверења грађана у законитост и целисходност њиховог рада и до наношења штете правима и интересима других.³

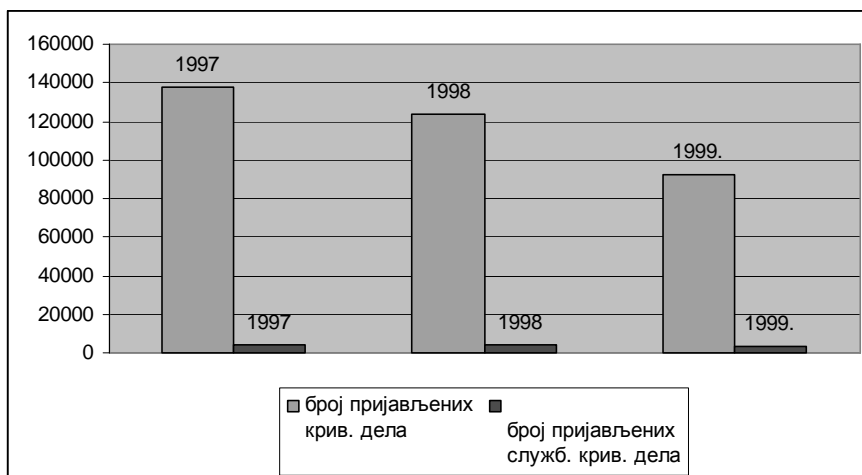
Динамика извршених кривичних дела корупције

На овом месту ћемо указати прво на учесталост појавног испољавања службених кривичних дела уопште, у структури укупно извршених кривичних дела последњих година (према подацима надлежних правосудних органа: Министарства унутрашњих послова Републике Србије и Окружног суда у Београду). Практично, свих последњих година присутан је перманентан пад броја извршених кривичних дела. Тако је 1997. године у Републици Србији укупно извршено (према подацима Министарства унутрашњих послова Републике Србије – годишњи извештаји) 137.957 кривичних дела, а 1998. године 123.485 дела. Следеће 1999. године забележен је знатан пад броја извршених кривичних дела и то на 92.141 дело. Тај је број 2000. године нешто повећан и он износи 106.021 дело.

Из расположивих података МУП-а Републике Србије, може да се извуче непобитан закључак да последњих година је забележен константан пад броја извршених кривичних дела и то чак за 30%. Тако, према подацима МУП-а Републике Србије, у оквиру укупног броја кривичних дела која су извршена у Републици Србији у периоду 1997–2000. године, знатан број отпада на привредни криминалитет. Учешће привредних кривичних дела у укупном броју кривичних дела, креће се око 13%. Наиме, 1997. године извршено је 18.496 привредних кривичних дела (или 13,38% укупног криминалитета). Следеће 1998. године, привредни криминалитет учествује у укупном криминалитету са 13,65% (16.857 извршених дела ове врсте) да би 1999. године тај број повећан на 13,89% од укупно извршених кривичних дела (12.806). У току 2000. године у Републици Србији је извршено 12.964 привредна кривична дела што чини 12,21% од укупног броја кривичних дела.

³ Јовановић, Љ., Ђурђић, В., Јовашевић, Д.: *Кривично право, Посебни део*, Београд, 2006, стр. 367–369.

Из наведених „полицијских“ података можемо извући два закључка. Прво, број службених кривичних дела у структури укупно пријављених кривичних дела у Републици Србији је изузетно мали и он износи од 3,17% у току 1997. године, до 3,44% у току 1999. године, с тим што морамо имати у виду да је у току 1999. године због проглашеног ратног стања у СР Југославији, као последица НАТО агресије била на снази посебна *Уредба о унутрашњим њословима*,⁴ која је предвиђала посебне и појачане мере кривично правне заштите одређених добара, посебно у сфери одбране и безбедности СР Југославије, али и у сфери привреде. И друго, укупан број извршених службених кривичних дела се смањује и то од 4.375 пријављених службених кривичних дела у току 1997. године на 3.169 пријављених дела у току 1999. године (графикон 1).



Графикон 1 – Структура пријављених кривичних дела у Републици Србији у периоду 1997–1999.

Други извор статистичких података о структури и динамици службених кривичних дела, су подаци из годишњих извештаја Округног суда у Београду (са подручним општинским судовима), као највећег суда у Републици Србији, чији подаци могу да се узму као репрезентативни у посматрању кретања кривичних дела који су предмет наше анализе. Тако, на пример, за третирану анализу значајни су подаци о уделу кривичних дела примања мита (табела 1) и давања мита (табела 2) у структури укупно извршених кривичних дела на подручју Округног суда у Београду у периоду 1998–2006. године.

⁴ Службени гласник Републике Србије, број 17/99.

Табела 1

Удео кривичној дела примања мита у структури укупно извршених кривичних дела на подручју Окружної суда у Београду у периоду 1998–2006. године

	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
КД ПМ	10	8	9	12	22	17	8	6	6
Укупно КД	760	564	618	695	887	1363	1825	2606	1423
%	1,31	1,42	1,45	1,72	2,48	1,25	0,44	0,23	0,42

Табела 2

Удео кривичној дела давања мита у структури укупно извршених кривичних дела на подручју Окружної суда у Београду

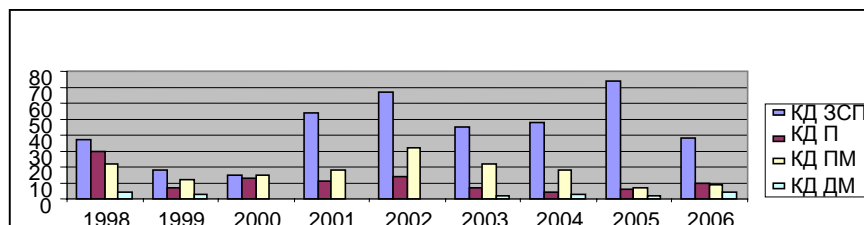
	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.
КД ДМ	1	1	0	0	0	1	2	2	3
Укупно КД	760	564	618	695	887	1363	1825	2606	1423
%	0,13	0,17	0	0	0	0,07	0,11	0,07	0,21

Међутим, није само број извршених кривичних дела у посматраном периоду довољан показатељ сам за себе феноменолошких карактеристика обима и динамике, односно структуре испољавања „службених“ кривичних дела. Укупној слици о кретању ових кривичних дела доприноси и анализа броја учинилаца (извршилаца и саучесника) у остварењу последице ових кривичних дела о чему говоре подаци у табели 3 и графикону 2.

Табела 3

Број извршилаца службених кривичних дела према подацима Окружної суда у Београду у периоду 1998–2006. године

Година	Кривично дело злоупотребе службеног положаја	Кривично дело проневере	Кривично дело примања мита	Кривично дело давања мита
1998.	37	30	22	4
1999.	18	7	12	3
2000.	15	13	15	0
2001.	54	11	18	0
2002.	67	14	32	0
2003.	45	7	22	2
2004.	48	4	18	3
2005.	74	6	7	2
2006.	38	10	9	4



Графикон 2 – Број извршилаца службених кривичних дела према подацима Окружної суда у Београду у периоду 1998–2006. године

Из наведених статистичких података Окружног суда у Београду може да се закључи да је удео службених кривичних дела у структури укупно извршених кривичних дела са подручја овог суда мали, и да се креће од 0,97% (у току 2000 године) и 1,42% (1999. године, а то је година када је и према полицијским подацима пријављен најмањи број ових дела) до 2,63% (у току 1998. године) и 3,04% (у току 2002. године). Зависно од посматране године, колеба и број лица која су кривично суђена због службених кривичних дела. Тако је за кривично дело злоупотребе службеног положаја (из чл. 242. Кривични законик Републике Србије КЗ РС) у току 2002. године процесуирано 67 лица, а претходне 54 лица, да би у 2003. години за ово дело одговарало укупно 45 лица (табела 3).

Заправо за кривично дело из чл. 242. КЗ РС је и највећи број процесуираних лица у односу на учиниоце других службених кривичних дела. Број учинилаца кривичног дела проневере (из чл. 251. КЗ РС) у посматраном периоду, кретао се од седам (у току 1999. и 2003. године) до 30, у току 1998. године. Број лица која су процесуирана за кривично дело примање мита је био највећи 2002. године (укупно 32 лица) да би нешто мање, односно 22 лица било процесуирано у току 1998. и 2003. године, а најмањи број, 12 лица је забележен управо 1999. године. У структури посматраних службених кривичних дела најмањи је број учинилаца кривичног дела давања мита и то у току 2000, 2001 и 2002. није процесуирано ниједно лице, да би два лица била суђена у току 2003. године, а три лица у 1999. години односно само четири лица у току 1998. године (табела 3).

Структура извршених кривичних дела корупције

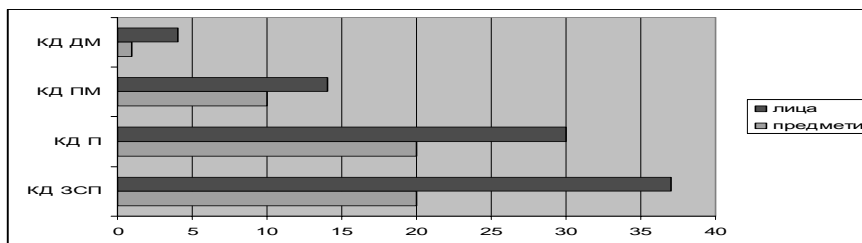
У наредном делу анализираћемо број и кретање извршења кривичних дела корупције у нашем правном систему, у сразмери са бројем њихових учинилаца, приказаних у наредним табелама и графиконима.

Табела 4

Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према подацима Окружног суда у Београду за 1998. годину

	Предмети	Лица
Кривично дело злоупотребе службеног положаја	20	37
Кривично дело проневере	20	30
Кривично дело примања мита	10	14
Кривично дело давања мита	1	4

СТРУЧНИ РАДОВИ

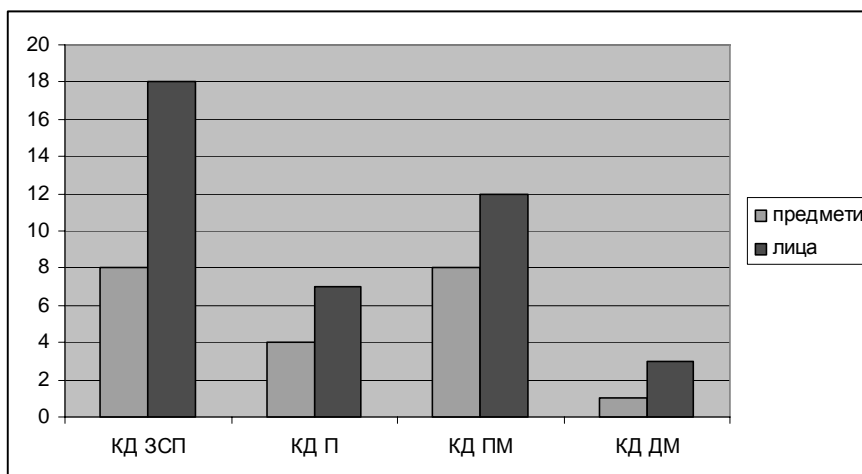


Графикон 3 – Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према подацима Окружної суда у Београду за 1998. годину

Табела 5

Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца за 1999. годину

	Предмети	Лица
Кривично дело злоупотребе службеног положаја	8	18
Кривично дело проневере	4	7
Кривично дело примања мита	8	12
Кривично дело давања мита	1	3



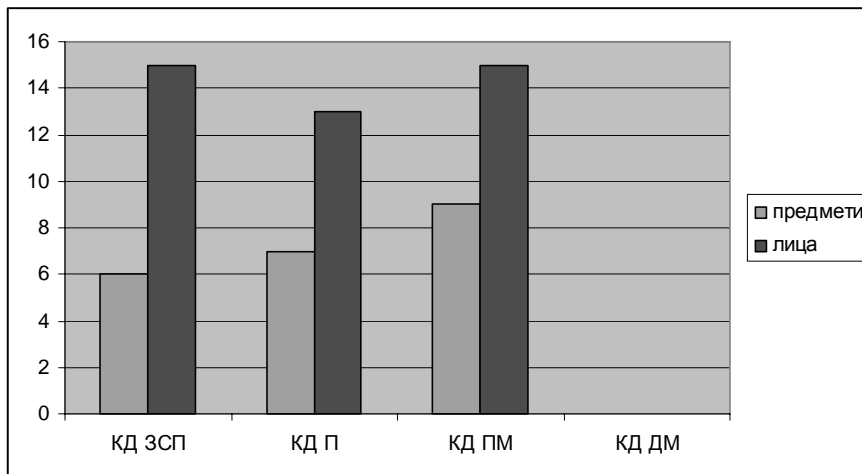
Графикон 4 – Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца за 1999. годину

Табела 6

Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према подацима Окружної суда у Београду за 2000. годину

	Предмети	Лица
Кривично дело злоупотребе службеног положаја	6	15
Кривично дело проневере	7	13
Кривично дело примања мита	9	15
Кривично дело давања мита	0	0

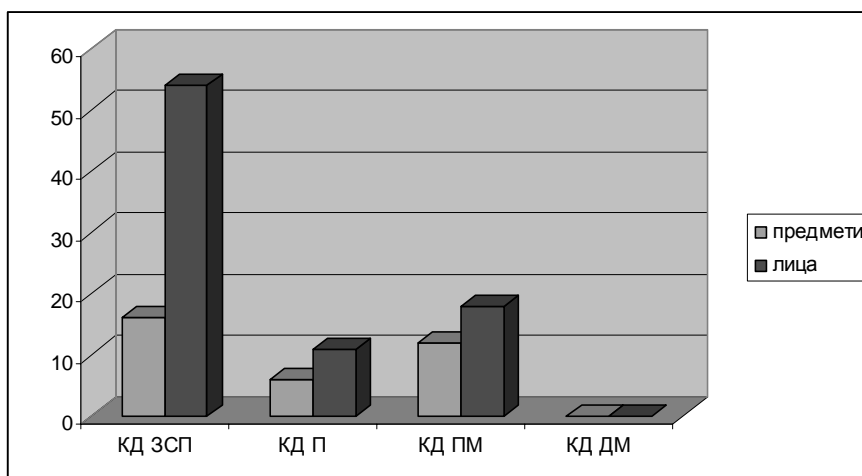
СТРУЧНИ РАДОВИ



Графикон 5 – Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према подацима Округног суда у Београду за 2000. годину

Табела 7
Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према подацима Округног суда у Београду за 2001. годину

	Предмети	Лица
Кривично дело злоупотребе службеног положаја	16	54
Кривично дело проневере	6	11
Кривично дело примања мита	12	18
Кривично дело давања мита	0	0

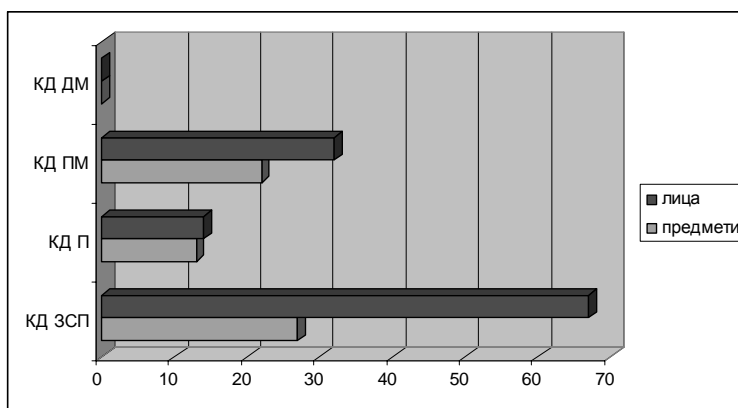


Графикон 6 – Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према подацима Округног суда у Београду за 2001. годину

Табела 8

Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према годинама
Окружної суда у Београду за 2002. годину

	Предмети	Лица
Кривично дело злоупотребе службеног положаја	27	67
Кривично дело проневере	13	14
Кривично дело примања мита	22	32
Кривично дело давања мита	0	0

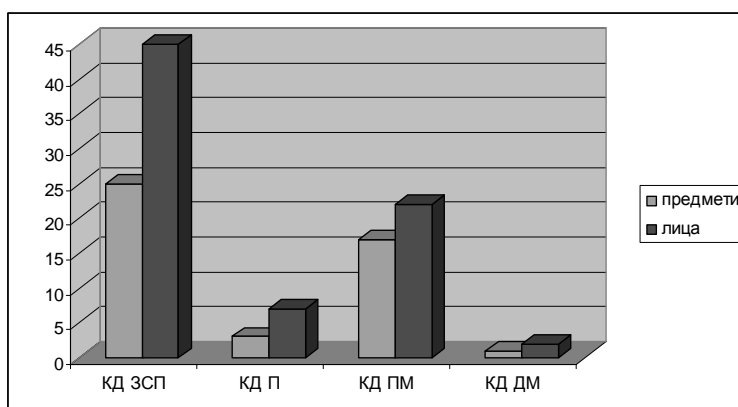


Графикон 7 – Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према годинама Окружної суда у Београду за 2002. годину

Табела 9

Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према годинама
Окружної суда у Београду за 2003. годину

	Предмети	Лица
Кривично дело злоупотребе службеног положаја	25	45
Кривично дело проневере	3	7
Кривично дело примања мита	17	22
Кривично дело давања мита	1	2

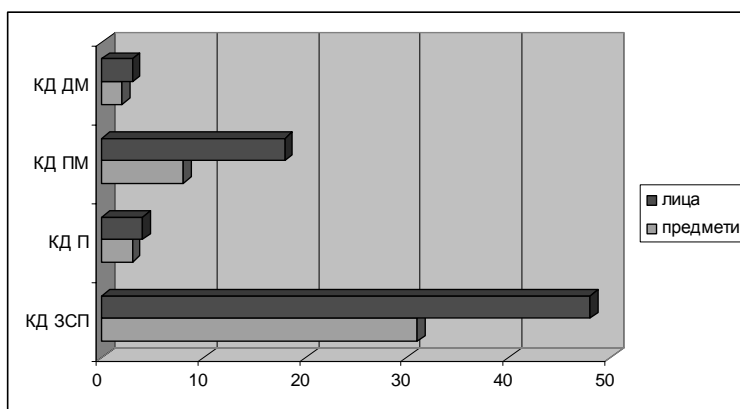


Графикон 8 – Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према годинама Окружної суда у Београду за 2003. годину

Табела 10

Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према годинама
Окружної суда у Београду за 2004. годину

	Предмети	Лица
Кривично дело злоупотребе службеног положаја	31	48
Кривично дело проневере	3	4
Кривично дело примања мита	8	18
Кривично дело давања мита	2	3

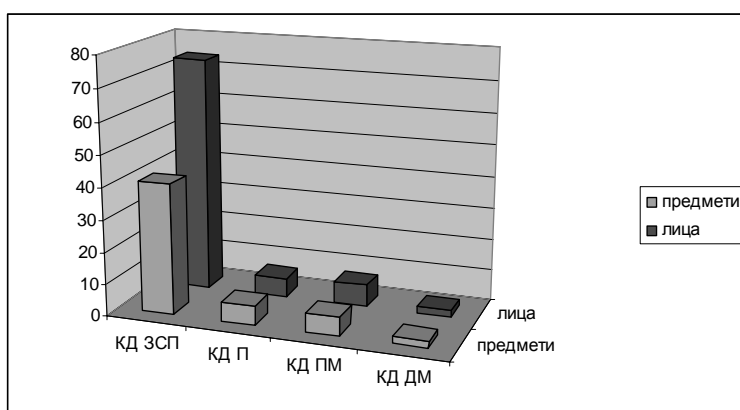


Графикон 9 – Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према годинама Окружної суда у Београду за 2004. годину

Табела 11

Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према годинама
Окружної суда у Београду за 2005. годину

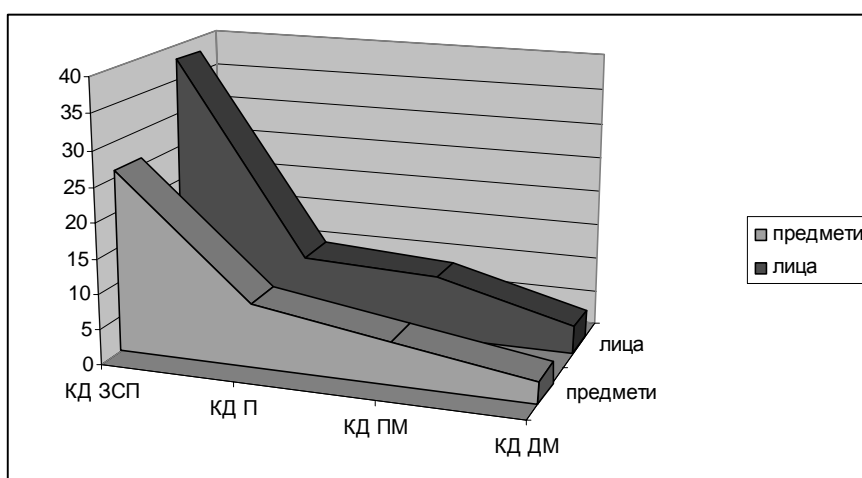
	Предмети	Лица
Кривично дело злоупотребе службеног положаја	41	74
Кривично дело проневере	6	6
Кривично дело примања мита	6	7
Кривично дело давања мита	2	2



Графикон 10 – Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према годинама Окружної суда у Београду за 2005. годину

Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према годинама
Окружној суда у Београду за 2006. годину

	Предмети	Лица
Кривично дело злоупотребе службеног положаја	26	38
Кривично дело проневере	9	10
Кривично дело примања мита	6	9
Кривично дело давања мита	3	4



Графикон 11 – Структура службених кривичних дела и њихових учинилаца према годинама Окружној суда у Београду за 2006. годину

Из наведених података произилази да у структури службених кривичних дела која су процесуирана од стране Окружног суда у Београду и његових подручних судова преовладава кривично дело злоупотребе службеног положаја (табела 4–12 и графикон 3–11). Број ових кривичних дела и њихових извршилаца у знатној мери превазилази извршена дела примања и давања мита (као општа корупцијска кривична дела). Шта више, кривична дела примања и давања мита су мало присутна у судској статистици. При томе је упадљиво најмањи број извршених дела давања мита. Тако 2000, 2001. и 2002. године није забележен ниједан случај њиховог извршења (табела 6, 7 и 8), а по једно дело ове врсте је забележено 1998, 1999. и 2003. године (табела 4, 5 и 9). Код кривичног дела примања мита ситуација је другачија. Она су присутнија у судској статистици, па се њихов број креће од шест извршених дела у току 2005. и 2006. године (табела 11 и 12) до чак 17 кривичних дела (са 22 учиниоца) 2003. године (табела 9) и чак 22 кривична дела извршена у току 2002. године, у чијем је извршењу учествовало чак 32 лица (табела 8).

Ефикасност судова у решавању кривичних дела корупције

На укупну слику о стању и кретању кривичних дела корупције у нашој земљи не утичу само подаци о броју извршених кривичних дела и њихових учинилаца у структури укупно извршених кривичних дела. Томе доприносе и подаци који указују на ефикасност кривично-правних мера у сузбијању ових кривичних дела, односно ефикасност покренутог и окончаног кривичног поступка (табела 13).

Табела 13

Однос пријављених, оптужених и осуђених лица за кривично дело злоупотребе службеног положаја у Републици Србији у периоду 1997–1999. године

Година	Пријављена крив. дела	Број оптужби	%	Број осуда	%
1997.	4375	1625	37,14	1105	25,26
1998.	4303	1860	43,22	1242	28,86
1999.	3169	1566	51,03	1133	32,60
Укупно	11847	5051	42,63	3480	26,91

Из података у табели 13 произилази неколико закључака. Прво, иако је број пријављених (извршених) кривичних дела злоупотребе службеног положаја (па и укупан број привредних и службених кривичних дела) константно у паду из године у годину, (с тим што је свакако у овој области и изузетно велика тамна или сива бројка криминалитета или број непријављених, дакле „непостојећих“ кривичних дела), број оптужених кривичних дела варира од 37,14% (1997. године) до чак 51,03% (1999. године). Интересантан је податак да више од половине пријављених кривичних дела ове врсте уопште и не буде оптужено, па и не дођу пред кривични суд. Разлога за ово може да буде више. Или су поднете пријаве (кривичне пријаве) некомплетне, некавалитетно урађене или са недостајућом валидном доказном снагом или се претерано велики број ових дела пријављује чак и у случајевима када нема за то оправданог, у законику предвиђеног разлога. У том случају долази до одбацивања кривичне пријаве.

До недоласка пријављеног кривичног дела пред кривични суд може да дође и после спроведене истраге, када прикупљени подаци не указују да се ради о кривичном делу за које се гони по службеној дужности, па долази до одустанка тужиоца од даљег кривичног гоњења, односно долази до обуставе кривичног поступања. У кривичном поступку, у фази главног поступка од преосталог броја утужених кривичних дела изузетно је мали број осуђујућих пресуда (при чему не улазимо у карактер кривичне санкције која је изречена, у њену врсту и поготово меру као и у погледу чињенице да ли је изречена и која мера безбедности – што је у овом случају итекако оправдано као и мера одузимања имовинске користи). Наиме, само четвртина или трећи-

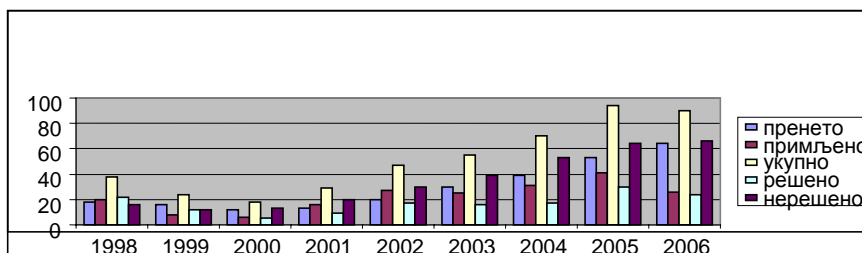
на пријављених кривичних дела злоупотребе службеног положаја дође у фазу пресуђења, односно само трећина или четвртина пријављених учинилаца овог кривичног дела буде осуђено.

До сличних закључака долазимо и ако анализирамо податке о броју решених кривичних предмета злоупотребе службеног положаја пред Окружним судом у Београду и његовим подручним општинским судовима, приказаних у табели 14 и графикону 12.

Табела 14

Број решених кривичних дела злоупотребе службеног положаја пред Окружним судом у Београду у периоду 1998–2006. године

Година	Пренето	Примљено	Укупно	Решено	Нерешено
1998.	18	20	38	22	16
1999.	16	8	24	12	12
2000.	12	6	18	5	13
2001.	13	16	29	9	20
2002.	20	27	47	17	30
2003.	30	25	55	16	39
2004.	39	31	70	17	53
2005.	53	41	94	30	64
2006.	64	26	90	24	66



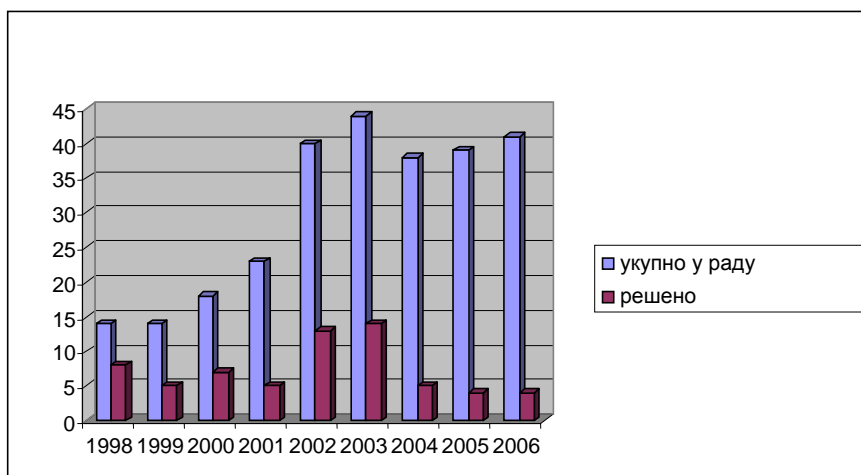
Графикон 12 – Број решених кривичних дела злоупотребе службеног положаја пред Окружним судом у Београду у периоду 1998–2006. године

Слична је ситуација и код разматрања података о ефикасности кривичног поступка за кривична дела корупције (примање мита и давање мита), приказаних у табели 14 и 15 и графикону 13.

Табела 15

Ефикасност у решавању кривичних дела примања мита на подручју Окружне суда у Београду у периоду 1998–2006. године

Година	Укупно у раду	Решено
1998.	14	8
1999.	14	5
2000.	18	7
2001.	23	5
2002.	40	13
2003.	44	14
2004.	38	5
2005.	39	4
2006.	41	4



Графикон 13 – Ефикасност у решавању кривичног дела примања мита на подручју окружног суда у Београду у периоду 1998–2006. године

Табела 16

Ефикасност у решавању кривичних дела давања мита на подручју Окружног суда у Београду у периоду 1998–2006. године

Година	Укупно у раду	Решено
1998.	1	1
1999.	1	1
2000.	0	0
2001.	1	1
2002.	0	0
2003.	0	0
2004.	3	2
2005.	3	2
2006.	4	2

Казнена полиција судова за кривична дела корупције

У наредном излагању указаћемо на структуру врсту и трајање изречених кривичних санкција учиниоца кривичних дела примања мита и давања мита према расположивим подацима Окружног суда у Београду. Очигледно је да степен апстрактне тежине и опасности кривичних дела корупције који је законодавац процењивао приликом прописивања врсте и мере (минимума и максимума казне затвора у законском тексту) у конкретним појединим облицима испољавања ових кривичних дела у судској пракси доводи до знатних одступања. Наиме, насупротив изузетно строгим прописаним казнама затвора са високим посебним минимумом казне затвора, судско веће је учиниоцима

кривичних дела корупције у посматраном периоду 1998–2006. године изрицало релативно благе казне (табела 17). Уочљив је велики број изречених условних осуда као и број обустава кривичних поступака из закоником предвиђених разлога.

Табела 17
Структура изречених санкција за кривична дела злоупотребе службеног положаја на подручју Окружног суда у Београду у периоду 1998–2006. године

Година	У раду	Решено	Затвор до 1 год.	Затвор до 3 год.	Затвор до 5 год.	Условна осуда	Обустава поступка
1998.	38	22	4	1	1	4	1
1999.	24	12	0	0	0	1	2
2000.	18	5	0	0	1	0	3
2001.	29	9	1	0	0	0	8
2002.	47	17	0	0	1	1	4
2003.	55	16	2	1	1	0	6
2004.	70	17	0	0	0	1	6
2005.	94	30	1	4	1	1	16
2006.	90	24	3	3	0	0	4

Из расположивих података о казненој политици судова са подручја Окружног суда у Београду, произилази да иако је за основни и квалификоване облике кривичног дела злоупотребе службеног положаја прописана казна затвора и то у прилично великом износу, у судској пракси је ипак преовладала „блага“ казнена политика, односно изрицање благих казни затвора. Поред тога, само је у току 1998. године за ово кривично дело изречена у једном случају мера безбедности забрана вршења позива, делатности или дужности и једна мера одузимања имовинске користи, прибављене кривичних делом.

Нешто је другачија ситуација у погледу структуре изречених кривичних санкција учиниоцима кривичних дела корупције у нашој земљи од стране Окружног суда у Београду. Наиме, према учиниоцима кривичних дела примања мита у посматраном периоду 1998–2006. године на подручју Окружног суда у Београду, су уместо прописане казне затвора, изрицане условне осуде у малом броју случајева и то: седам условних осуда 1998. и 2002. године, односно шест условних осуда 2004. године, с тим да у току 2006. године није изречена ниједна мера упозорења. У истом периоду учиниоцима овог кривичног дела није изречена ниједна новчана казна (ни као главна, ни као споредна), иако је суд на то био овлашћен, с обзиром на постојање лукративних побуда – намере прибављања имовинске користи при извршењу ових кривичних дела на страни учиниоца (табела 18).

Од мера безбедности, учиниоцима кривичних дела примања мита изречена је само по једна мера безбедности забране вршења позива, делатности и дужности и то у току 1998. и 1999. године, односно једна мера одузимања предмета 1998. године (за разлику од 2003. године када је ова мера безбедности изречена у чак седам случајева). Мера оду-

зимања имовинске користи је, такође, изрицана у малом броју случајева и то: једном у току 1999. и 2002. године, два пута у току 2003. године, а чак седам пута у току 1998. године, о чему сведочи табела 18.

Табела 18

Структура изречених санкција за кривична дела примање мита на подручју Окружног суда у Београду у периоду 1998–2006. године

Година	Условна осуда	Новчана казна	Мера безбедности забрана позива, делатности и дужности	Мера безбедности одузимање предмета	Одузимање имовинске користи
1998.	7	0	1	1	7
1999.	2	0	1	0	1
2000.	3	0	0	0	0
2001.	1	0	0	0	0
2002.	7	0	0	0	1
2003.	4	0	0	7	2
2004.	6	0	0	0	0
2005.	2	0	0	0	0
2006.	0	0	0	0	0

Табела 19

Структура изречених санкција за кривично дело давања мита на подручју Окружног суда у Београду у периоду 1998–2006. године

Година	Условна осуда	Новчана казна	Мера забране позива, делатности и дужности	Мера безбедности одузимање предмета	Одузимање имовинске користи
1998.	2	0	0	0	0
1999.	0	0	0	0	0
2000.	0	0	0	0	0
2001.	1	0	0	0	0
2002.	0	0	0	0	0
2003.	0	0	0	0	0
2004.	0	0	0	0	0
2005.	1	0	0	0	0
2006.	0	0	0	0	0

Код кривичног дела давања мита, у погледу врсте кривичних санкција које је судско веће Окружног суда изрицало њиховим учиниоцима, ситуација је нешто другачија. Наиме, у посматраном периоду 1998–2006. године ни у једном случају није изречена новчана казна као ни мере безбедности: одузимање предмета, односно мера забране вршења позива, делатности и дужности. Такође, ни мера одузимања имовинске користи прибављене кривичним делом није изречена ни у једном случају учиниоцу кривичног дела давања мита. Насупрот томе, учиниоцима дела активног подмићивања условна осуда је изрицана у релативно малом броју случајева – само по једном у току 2001. и 2005. године, односно два пута у току 1998. године (табела 19).

Литература:

1. Ђурђић, В., Јовашевић, Д.: *Практикум за кривично право, Посебни гео*, Београд, 2008.
2. Ђурђић, В., Јовашевић, Д.: *Кривично право, Посебни гео*, Београд, 2006.
3. Јовашевић, Д.: *Коментар Кривичног закона Републике Србије са судском праксом*, Београд, 2003.
4. Јовашевић, Д.: *Кривично право, Ојшњи гео*, Београд, 2006.
5. Јовашевић, Д.: *Лексикон кривичног права*, Београд, 2006.
6. Јовашевић, Д.: *Кривични законик Републике Србије са коментаром*, Београд, 2007.
7. Јовашевић, Д., Гајић, М.: *Корупција у светлу заштитне људских права*, Београд, 2008.
8. Лазаревић, Љ.: *Коментар Кривичног законика Србије*, Београд, 2005.
9. Симић, И.: *Кривични законик Републике Србије, Практична примена*, Београд, 2007.

Criminal offences of corruption in light of penal politics in republic of Serbia

Abstract: *Corruption is very frequent among criminal offences committed by officials. It includes two criminal offences: giving the bribe (active bribery) and receiving the bribe (passive bribery). All modern criminal codes provide for these criminal offences prescribing strict penalties. Also, many international organisations (UN, Council of Europe, European Union, etc.) have adopted international legal acts against offences of corruption and their perpetrators. These international legal acts and activity of the international political and safety organisations and other special organisations have made ground for organised and systematic combat against corruption. In this paper the authors have analysed the findings of research in the field of penal and court policies regarding the criminal offences of corruption in the Republic of Serbia.*

Key words: *corruption, crime, responsibility, criminal sanctions, legal acts.*

Правоснажност, коначност и извршност управних аката – услов за пружање полицијске помоћи

УДК: 342.942 : 005.54+351.74

Апстракт: У овом раду обрађена су нека питања, односно својства управних аката и њихов значај приликом доношења одлуке о пружању полицијске помоћи у извршењима. Рад садржи неколико делова у оквиру којих су изложена нека питања о појму, обележјима и врстама управних аката, о правоснажности, коначности и извршности управних аката, о појму и врстама извршења, као и о доношењу одлуке поводом захтева државних органа и правних лица са јавним овлашћењима за пружање полицијске помоћи приликом принудној административној извршења.

Кључне речи: управни акт, правоснажност, коначност, извршност, административно извршење, полицијска помоћ.

Увод

Пружање полицијске помоћи државним органима и правним лицима са јавним овлашћењима представља једну од најсложенијих активности полицијских службеника, с обзиром на то да, по правилу, подразумева примену средстава принуде ради обезбеђења спровођења извршног управног акта.

Сходно одредбама позитивно правних прописа полицијска помоћ се може пружити државним органима и правним лицима са јавним овлашћењима само ради спровођења извршења њихових **извршних** управних аката. Дакле, за пружање полицијске помоћи неопходно је да управни акт државног органа или правног лица са јавним овлашћењима има својство извршности. Предуслов извршности управног акта, по правилу, јесте његова правоснажност, односно коначност. Међутим, могуће су и ситуације да управни акт стекне својство извршности и пре правоснажности, односно коначности, нпр. управни акти против којих је дозвољена жалба која нема суспензивно дејство. Познавање разлике између наведених обележја управних аката веома је значајно за доношење законите и правилне одлуке о пружању полицијске помоћи.

петом су приказани системи кризног менаџмента у две развијене европске земље – Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске и Краљевини Шведској, једној земљи у транзицији – Бугарској, и, најзад, у Србији.

Ваља нагласити, да свако од наведених поглавља обухвата низ потпоглавља од којих, без икакве сумње, већина може бити (па и заслужују да буду) предмет посебних опсервацијских захвата као засебни уџбеници или мини студије за уже стручно и најширу читалачку публику. Независно од тога, аутор је успео у основној намери да овако обимну и овако разуђену проблематику на коректан, јасан и едукативан начин систематизује, заокружи и представи будућим корисницима различитих занимања и различитих нивоа образовања. У том смислу, свакако и првенствено мислим на студентску популацију, али и на стручњаке у свеколиким институцијама безбедности од локалног, преко регионалног, државног, до међународног нивоа, те у другим структурама које имају институционалан или ванинституционалан карактер, а на више или мање специфичне начине (с обзиром на друштвену позиционираниост) кореспондирају или као објект или као субјект онога што именујемо кризом и одговорима на кризу. Сам наслов уџбеника не сугерише овако широк обухват и начин анализе те презентације све сложености феномена криза и кризног менаџмента.

Стил аутора је јасан и концизан, а излагање је праћено табелама, сликама, шемама и графиконима, као и примерима из праксе, што свакако олакшава студентима разумевање и савлађивање градива. У изради уџбеника, аутор је користио веома релевантну литературу и изворе. Тај сепарат овог уџбеника има запажену вредност. То је својеврстан библиографски захват који корисника може упутити на све оно шта је данас значајно с аспекта људске умности у области криза и кризног менаџмента. Имајући изнето у виду, верујем да ће уџбеник поред своје основне – едукативне намене, користити и стручној и научној јавности.

- управни акти који се доносе по службеној дужности или по захтеву странке,
- решења и закључци,
- формални и неформални управни акти,
- управни акти са ограниченим трајањем и трајни управни акти.

Поред наведених, важно је указати и на погрешне управне акте као посебне категорије управних аката. **Погрешни** управни акти су акти који садрже било какав недостатак.

С обзиром на природу недостатка, погрешни управни акти се могу разликовати као *неуредни*, који садрже грешку фактичког или техничког карактера (грешке у именима, бројевима, писању и сл.) и као *и́ррo-и́швїравни*, који садрже неки недостатак који утиче на правно дејство управног акта.

Противправни управни акти се, даље, могу разликовати као незаконити, који садрже непосредну повреду одређеног прописа, и као нецелисходни, који се доносе на основу слободне (дискреционе) оцене, а којима јавни интерес није задовољен на најбољи могући начин.

Незаконити управни акти га деле на *руиљиве*, који садрже повреде закона блажег карактера (разлоге за улагање жалбе и ванредних правних лекова) и који у одређеном року могу бити конвалидирани,² и *нишїавe*, који садрже најтеже повреде закона и који због тога никада не могу стећи правоснажност, односно никада не могу бити конвалидирани.

О правоснажностии уїравних акаїа

Правоснажност се може одредити као обележје управног акта у коме се огледа његова непроменљивост. Непроменљивост управног акта указује на то да се управни акт који има својство правоснажности, не може више мењати, укидати или поништавати, под условом да се ради о истој ствари и о истом лицу. Заправо, ради се о правном институту *non bis in idem*, односно принципу који је прихваћен и у другим правним поступцима (кривични, прекршајни, парнични и др.) да се више не може расправљати о истој ствари.

Основни циљеви правоснажности су:

- да се поступак у једној управној ствари мора у одређеном тренутку и завршити, а то се постиже са правоснажности управног акта,
- правна сигурност појединаца која је изражена у извесности у правима и обавезама и
- јавни интерес, који подразумева (обухвата) и правну сигурност појединаца.

² Конвалидација – стицање пуне правне снаге.

Историјски посматрано, у теорији су се до сада издвојила два, по мишљењу истакнутих стручњака, релевантна схватања у погледу правоснажности управног акта, француско и аустријско-немачко.

Према француском схватању обележје правоснажности могу стећи само судски акти, док се управним актима признаје једино релативна непроменљивост. Насупрот овом схватању, у аустријској, а касније и немачкој теорији, управним актима, са одређеним изузецима, признаје се материјална правоснажност, у почетку само декларативним, а касније и конститутивним актима.

Даље, правоснажност, по својој природи, може бити формална и материјална. **Формална** правоснажност подразумева немогућност странке да правним леком побија управни акт. **Материјална** правоснажност се може одредити као унутрашње својство управног акта да се он више не може мењати, које се односи на везаност доносиоца управног акта. Према нашем законодавству, формална и материјална правоснажност наступају истовремено.

Према одредбама (ЗУП-а),³ решење постаје правоснажно у тренутку када се против њега не може изјавити жалба нити покренути управни спор, а којим је странка стекла одређена права, односно којим су странци наметнуте одређене обавезе. На основу анализе ове дефиниције правоснажности решења може се закључити да негативни управни акти, којима странке не стичу никаква права, нити им се намећу какве обавезе, не могу стећи правоснажност.

Важно је истаћи да обележје правоснажности не стичу сви делови управног акта, него само онај део којима се одлучује о правима или обавезама странке, а то је диспозитив управног акта.

Одредбама (ЗУП-а) утврђени су одређени изузеци тј. случајеви када се може поништавати, мењати или укидати и решење против кога се не може уложити жалба, нити водити управни спор. Ти случајеви, као основ за употребу ванредних правних средстава, таксативно су набројани у одредбама (ЗУП-а), а ради се о тешким повредама закона. Суштина је у томе да се законитости и материјалној истини даје превага над правном сигурношћу и извесношћу права и обавеза појединаца. С обзиром на то да таквих случајева нема много, не ради се о значајнијем одступању од принципа правоснажности.

О коначности управних аката

Коначност управног акта може се одредити као обележје управног акта које подразумева да се против њега не може користити жалба као редовно правно средство у управном поступку.

³ Закон о ошћем управном поступку, („Службени лист СРЈ“, број 33/97, 31/2001).

Међутим, коначност управног акта не искључује могућност подизања тужбе у управном спору, већ напротив, представља услов за покретање управног спора.

Обележје коначности могу стећи како првостепена, тако и другостепена решења.

Првостепена решења постају коначна:

– доношењем управног акта када је законом искључена могућност улагања жалбе и

– када истекне рок за жалбу, а жалба није изјављена. Међутим, ако је жалба изјављена, првостепено решење неће постати коначно.

Другостепена решења постају коначна њиховим доношењем, што значи да су сва другостепена решења аутоматски и коначна решења, јер се против њих никада не може уложити жалба.

О извршности управних аката

Извршност управног акта може се одредити као обележје управног акта које подразумева да се може приступити његовом фактичком извршењу, односно да не постоје сметње у погледу његове реализације.

У зависности да ли је управни акт донет по захтеву странке или по службеној дужности, извршење може бити повољно по странку (јер га је странка и захтевала), и принудно, када је управни акт донет по службеној дужности, па се у случају потребе може извршити и принудним путем.

Извршност управног акта наступа кад и његова коначност, али то није увек случај, с обзиром на то да изјављена жалба има суспензивно⁴ дејство. Сходно томе, првостепено решење постаје извршно уколико је законом искључена могућност улагања жалбе, односно протеком рока за жалбу, уколико жалба није изјављена. Уколико је, пак, жалба изјављена, првостепено решење не постаје извршно, јер изјављена жалба има одложено дејство. Насупрот томе, свако другостепено решење аутоматски постаје извршно, а истовремено и коначно.

У погледу времена наступања правоснажности, коначности и извршности управних аката, могуће су три различите ситуације. *Прва*, кад управни акт стекне сва три обележја истовремено (нпр. његовим доношењем, уколико је искључена могућност улагања жалбе и покретања управног спора). *Друга*, кад управни акт стекне два својства истовремено, а треће не (нпр. првостепено решење у случају када је против њега искључена жалба, али је допуштен управни спор). *Трећа*, када управни акт сва три својства стекне у различито време (нпр. када је уложена жалба која не одлаже извршење, а допуштено је покретање управног спора).

⁴ Суспензивно дејство – одложено дејство.

Обележје извршности у управном поступку могу стећи три врсте одлука које представљају извршни наслов. То су извршно решење, извршни закључак и поравнање закључено у управном поступку.

Управни акт који најчешће представља извршни наслов јесте извршно решење. Извршно може бити и првостепено и другостепено решење.

1) *Извршност̄ решења*

Првостепено решење постаје извршно:

- истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена,
- достављањем странци, ако жалба није допуштена,
- достављањем странци, ако жалба не одлаже извршење,
- достављањем странци решења којим се жалба одбацује или одбија.

Другостепено решење којим је измењено првостепено решење постаје извршно када се достави странци.

Ако је у решењу одређено да се радња која је предмет извршења може извршити у остављеном року, решење ће постати извршно истеком тог рока. Ако решењем није остављен рок за извршење радње, решење ће постати извршно у року од 15 дана од дана достављања.

2) *Закључак донет̄ у управном̄ поступкӯ је извршан*

- саопштавањем, односно достављањем странци, ако се против њега не може изјавити посебна жалба,
- саопштавањем, односно достављањем странци, ако се може изјавити жалба, али која не одлаже извршење решења,
- истеком рока за жалбу, ако жалба није изјављена под условом да је законом или самим закључком одређено да жалба одлаже извршење решења,
- достављањем странци решења којим се жалба одбацује или одбија, ако је изјављена жалба.

Другостепена одлука по жалби против закључка (која се доноси у форми решења) постаће извршна достављањем странци, али ако је измењена садржина побијаног закључка.

3) *Извршност̄ поравнања*

Поравнање закључено у управном поступку може бити извршни наслов ако су се странке споразумеле тако да је једна од њих преузела обавезу која се може принудно извршити. Извршење поравнања може се спровести само против лица које је учествовало у поравнању.

О појму и врстама извршења

Извршење се може дефинисати као поступак усаглашавања чињеничног стања са нормативним, односно као поступак усаглашавања чињеничног стања са диспозитивом одлуке донете у управном поступку и то принудним радњама органа управе.

У зависности од тога који орган спроводи извршење извршног решења, извршење може бити:

1. АДМИНИСТРАТИВНО – спроводи га орган управе по одредбама ЗУП-а, односно по одредбама посебних закона. За ово извршење је карактеристично да се спроводи искључиво ради испуњења неновчаних обавеза. Једини изузетак од овог правила је када се испуњење новчане обавезе врши из примања на основу радног односа и ако извршеник на то пристане. У свим осталим случајевима из управног поступка, извршење новчаних обавеза се спроводи судским путем.
2. СУДСКО – спроводи га надлежни суд на основу прописа који важе за судско извршење. Судским путем се спроводи извршење новчаних обавеза насталих одлуком донетом у управном поступку, осим наведеног изузетка.

У зависности да ли је извршеник извршио обавезу утврђену диспозитивом извршног управног акта добровољно или не, извршење може бити:

1. ДОБРОВОЉНО – када извршеник у паричионом року⁵ сам изврши обавезу утврђену диспозитивом извршног управног акта.
2. ПРИНУДНО – спроводи га надлежни орган управе по истеку паричионог рока уколико извршеник није сам (добровољно) извршио обавезу наметнуту диспозитивом извршног акта.

Неки аспекти доношења одлуке поводом захтева за пружање полицијске помоћи

Доношење одлуке поводом захтева за пружање полицијске помоћи, представља једну од најважнијих фаза у поступку пружања полицијске помоћи државним органима и правним лицима са јавним овлашћењима, ради спровођења административног извршења.

За доношење законите и правилне одлуке о пружању полицијске помоћи, неопходно је да руководиоца овлашћен за доношење такве одлуке располаже знањима, како из области унутрашњих и у оквиру њих полицијских послова, тако и из области управног и извршног поступка.

⁵ паричиони рок – рок за добровољно извршење обавезе наметнуте диспозитивом извршног акта, најчешће 15 дана.

Као најсложеније питање у поступку доношења одлуке о пружању полицијске помоћи намеће се питање извршности управног акта.

Међутим, пре разматрања овог питања, препоручљиво је да се утврди да ли су испуњени услови за разматрање поднетог захтева. Заправо, пожељно је да руководилац, овлашћен за доношење одлуке о пружању полицијске помоћи, на основу увида у списе предмета, утврди следеће:

- да ли је захтев поднет од стране надлежног (државног) органа или правног лица са јавним овлашћењима,
- да ли је захтев уредан, односно да ли садржи све податке неопходне за доношење одлуке,
- да ли је захтев поднет благовремено, односно три дана пре заказаног извршења, и
- да ли је уз поднети захтев достављена и копија акта који треба извршити, са потврдом извршности.

Уколико су испуњени наведени услови, може се приступити утврђивању да ли управни акт, чија је копија достављена у прилогу захтева за пружање полицијске помоћи, има обележје извршности. Имајући у виду да у пракси преовлађују решења као врсте (облици) управних аката за чије извршење се углавном и захтева пружање полицијске помоћи, покушаћемо да на њиховом примеру објаснимо један од могућих начина утврђивања извршности управних аката.

Према одредбама ЗУР-а, извршењу једног решења може се приступити тек када надлежни орган констатује извршност наведеног решења. Констатација да је једно решење подобно за извршење тј. да је извршно, врши се на два различита начина, у зависности од тога који је орган надлежан за спровођење административног извршења.

1. ако је за спровођење извршења надлежан исти орган који је донео првостепено Решење, онда се, поред извршног (првостепеног) Решења, доноси само Закључак о дозволи извршења у коме се констатује извршност решења и начин његовог извршења,
2. ако је за спровођење извршења надлежан неки други орган, онда доносилац првостепеног решења ставља на решење потврду (клаузулу) извршности, а орган који спроводи извршење доноси **још** и Закључак о дозволи извршења.

Као логичан намеће се закључак да би руководилац овлашћен за доношење одлуке о пружању полицијске помоћи, требало да утврди, да ли је уз захтев за пружање полицијске помоћи при административном извршењу приложена копија извршног Решења и копија Закључка о дозволи извршења.

Ако су копије наведених аката достављене, њиховом анализом требало би утврдити о којем се од претходно описана два начина извршења ради.

Уколико се ради о случају да извршење решења спроводи орган који је и донео решење, може се закључити да су се стекли услови за

доношење позитивне одлуке о пружању полицијске помоћи, ако се утврди да је наведени орган донео и решење које би требало извршити и закључак о дозволи извршења, али при томе, није потребно да извршно решење садржи и потврду извршности органа који га је донео.

Уколико се ради о случају да извршење решења спроводи орган који није донео решење, може се закључити да су се стекли услови за доношење позитивне одлуке о пружању полицијске помоћи ако се утврди да извршно решење садржи потврду извршности органа који је решење донео, а да је закључак о дозволи извршења донето од стране органа који би требало да спроведе извршно решење.

Као неке посебне случајеве у вези са којима се могу јавити одређене дилеме у пракси наводимо:

- случај *извршења ради обезбеђења*, када је потребно извршити решење које није постало извршно. Дакле, ради се о изузетку правила о извршењу искључиво извршних решења. Према одредбама чл. 279. ЗУП-а, извршење ради обезбеђења је могуће, ако би могло бити осујећено или знатно отежано после извршности решења. Извршење овог решења се може дозволити закључком о дозволи извршења, који се може донети по службеној дужности или по предлогу странке. Против закључка о дозволи извршења је дозвољена жалба, али жалба нема суспензивно дејство.
- случај *извршења привременог решења*, које се доноси када је према околностима случаја неопходно пре окончања поступка привремено уредити спорна питања или односе. Према одредбама чл. 281. ЗУП-а извршење привременог решења може се спроводити само у оном обиму и у оним случајевима уколико је допуштено извршење ради обезбеђења. То значи да је и за извршење привременог решења неопходно да постоји опасност од осујећења и отежавања извршења, ако би се чекало на доношење решења о главној ствари.
- случај *привременог закључка о обезбеђењу*, који се доноси ако постоји или је бар учињена вероватном обавеза странке, а постоји опасност да ће обавезна странка располагањем имовином, договором са трећим лицима или на други начин осујетити или знатно отежати извршење односне обавезе (чл. 282. ЗУП-а). Привремени закључак о обезбеђењу може се донети по службеној дужности или по предлогу странке, а на њега се примењују све одредбе ЗУП-а које важе и за извршење ради обезбеђења.

У сва три наведена случаја, иако управни акт нема обележје извршности, могла би се донети позитивна одлука о пружању полицијске помоћи, уколико су испуњени сви услови предвиђени одредбама ЗУП-а за ове врсте извршења.

Када је реч о доношењу одлуке поводом поднетог захтева за пружање полицијске помоћи ради спровођења извршне одлуке донете у управном поступку, значајно је истаћи да би руководилац овлашћен за доношење одлуке требало да утврди „само“ испуњеност формално-

правних услова акта који би требало извршити, односно да ли је акт стекао обележје извршности. Дакле, овлашћени руководилац нема „мандат“ да се упушта у „мериторност“ одлуке садржане у управном акту који би требало извршити.

Ово је важно истаћи у погледу одговорности полицијских службеника, посебно у ситуацијама када је пружањем полицијске помоћи омогућено спровођење извршног управног акта који је касније промењен, укинут или поништен. Могло би се закључити да у овим ситуацијама нема одговорности полицијских службеника због омогућавања спровођења извршења наведених аката, управо из разлога што полицијски службеници нису овлашћени за мериторно одлучивање и преиспитивање одлука у управном поступку, већ само да својим присуством и активностима (у случају потребе и употребом средстава принуде) заштите службено лице извршног органа када се приликом спровођења извршења наиђе на отпор или када се отпор може основано очекивати. Наиме, одлуку о извршењу управног акта који је касније промењен, укинут или поништен, није донео полицијски службеник, већ орган управе који је решавао у конкретној управној ствари.

Један од карактеристичних случајева у вези доношења одлуке о пружању полицијске помоћи је случај када се инспекцијски органи обрате надлежној организационој јединици МУП-а са захтевом за пружање полицијске помоћи приликом вршења инспекцијског надзора, нпр. контрола лица која се свакодневно баве препродајом робе на улици и др. У овим ситуацијама, спорно је то што инспекцијски орган полицијској станици достави само захтев за пружање полицијске помоћи у коме је наведено да је полицијска помоћ потребна, јер се ради о већој групи лица, над којом треба извршити инспекцијски надзор и да је приликом поступања службених лица инспекцијског органа пружен отпор или се отпор може основано очекивати. Дакле, полицијској станици није достављена копија акта који би требало извршити, већ само захтев, а као разлог за то најчешће се наводи да орган управе (нпр. инспекцијски орган), није у могућности да спроведе управни поступак према више лица која му при томе још и нису позната.

Уважавајући одредбе чл. 3. и чл. 16. *Закона о полицији*,⁶ мишљења смо, да је једно од могућих решења наведеног проблема, да се инспекцијски орган обрати надлежној полицијској станици са захтевом да му се доставе идентификациони подаци лица која се налазе (окупљају) на одређеним локацијама. Полицијски службеници би на оправдан захтев извршили проверу или утврђивање идентитета лица која затекну на траженим локацијама, а након тога идентификационе податке уступили инспекцијском органу ради покретања и вођења управног поступка. Након достављања захтева за пружање полицијске помоћи и копија

⁶ *Закон о полицији* („Службени гласник РС“, број 101/05).

управних акта полицијској станици, овлашћени руководилац би утврдио да ли су достављени управни акти постали извршни и на основу те чињенице донео одлуку о пружању полицијске помоћи.

Даље, у вези са наведеним случајем постоји и мишљење да је целесходније донети генерални управни акт и спровести његово извршење. Мишљења смо да се у овом моменту као одлучно намеће питање конкретности, као обележја управног акта.

Под конкретношћу се обично подразумева појединачност ситуације која је регулисана појединачном правном нормом коју садржи управни акт. И поред присутности дијаметрално супротног мишљења, већи део теорије се слаже да је за појединачност управног акта довољна конкретност ситуације, а да није нужна и индивидуалност адресата. Према томе, да би један акт имао обележје појединачног акта, битно је да се односи на одређену, конкретну ситуацију, а не нужно и на одређена лица (она могу бити одредива), али да та појединачност ситуације не буде регулисана на општи, већ на појединачан начин. Дакле, битно је да појединачна ситуација на коју се односи управни акт није трајна и поновљива, тј. да се права и обавезе исцрпљују једнократном употребом.

На основу изнетог могло би се закључити да је правно могућ и овај начин решења наведеног проблема, али само ако су испуњени наведени услови.

Закључак

Утврђивање извршности управног акта приликом одлучивања о захтеву за пружање полицијске помоћи представља активност полицијских службеника којој је неопходно посветити дужну пажњу.

Разлози за то налазе се, пре свега, у чињеници да извршење (принудно) управних аката који немају својство извршности (и који при томе могу бити и незаконити), може имати за последицу повреду или угрожавање права и интереса грађана, али и због чињенице да непружање полицијске помоћи ради извршења извршних управних аката, може имати за последицу грубу повреду одредби закона и нарушавање односа сарадње између државних органа, и државних органа и правних лица са јавним овлашћењима.

Дакле, утврђивање извршности управног акта од изузетног је значаја за доношење законите и правилне одлуке о пружању полицијске помоћи.

Омогућавање принудног спровођења извршења извршног управног акта који накнадно, у поступку по ванредним правним лековима, буде промењен, укинут или поништен, не подразумева одговорност полицијских службеника, јер је у том случају полицијска помоћ пружена.

жена ради извршења **извршног** акта. Полицијски службеници не могу бити одговорни за садржину и правно дејство управног акта, већ само за законито поступање приликом пружања полицијске помоћи ради спровођења извршења извршног управног акта.

Литература:

1. *Закон о ошћием уйравном йосйуйку* („Службени лист СРЈ“, број 33/97, 31/2001).
2. *Закон о уйравним сйоровима* („Службени лист СРЈ“, број 46/96).
3. *Закон о йолицји* („Службени гласник РС“, број 101/05).

Validity and finality of administrative acts as prerequisites for police assistance

***Abstract:** The paper focuses on certain issues or, more specifically, certain features of administrative acts and their importance for making decisions about police assistance. It consists of several parts, which deal with the issues regarding the concept, characteristics and types of administrative acts, regarding the validity and finality of administrative acts and regarding decision-making on police assistance at the request of state or judicial authorities.*

***Key words:** administrative act, validity, finality and executiveness, administrative execution, police assistance.*

Проф. др Зоран СТОЈАНОВИЋ
Правни факултет, Београд

Др Драгана Коларић

„Кривично дело убиства“

Крајем августа 2008. године у оквиру богате издавачке делатности „Службеног гласника“ појавила се књига под насловом „Кривично дело убиства“, чији је аутор доктор правних наука, доцент Криминалистичко-полицијске академије у Београду, др Драгана Коларић (рецензент проф. др Зоран Стојановић).

Обим књиге је 393 странице. Њеној прегледности значајно доприноси јасно изражавање и допадљив стил писања који је чини доступном широкој читалачкој публици, због чега се може очекивати да ће и јавност дати свој суд и мишљење о овој књизи. Монографија има шест делова. *Први гео* обухвата уводна разматрања у којима се указује на значај целовитог приступа проучавању кривичног дела убиства и потребу да се обухвате сви облици убиства (без обзира на ширину тако постављене теме), а затим одређује право на живот као објекат заштите и као најважније право грађана. *У другом делу* аутор разматра историјски развој кривичног дела убиства. Историјски преглед је подељен на период робовласништва, феудализма и капитализма. Посебна пажња је посвећена генези овог кривичног дела у нашем кривичном законодавству. *Трећи гео* посвећен је компаративној анализи појединих савремених законодавних решења која регулишу кривично дело убиства. Дилему како извршити класификацију страног законодавства, аутор је превазишао груписањем на земље англосаксонског права са акцентом на Енглеску, САД-е и Канаду и државе континенталног права, са посебним освртом на Руску федерацију, Швајцарску, Немачку, Аустрију, Француску, Италију, Шведску, Норвешку, Финску и Шпанију. Решења других земаља изложена су кроз, најпре, детаљно сагледавање њихових законских одредби у упоредно правном аспекту, а потом је на појединим местима у позитивно-правном аспекту указивано на специфичности и особитости неких држава. Овај аспект аутор означава изузетно важним, јер оцену наших одредби, које регулишу овај деликт, најбоље је извршити паралелним вредновањем и сагледавањем промена у законском регулисању овог дела у појединим земљама. *Четврти гео* је посвећен кривично-правној проблематици и представља главни, кључни део научне анализе кривичног дела убиства. То је централни део ове монографије, где је најпре извршена детаљна анализа бића кривичног дела убиства, тј. размотрено је питање радње извршења, узрочне везе, последице, објекта радње и субјективне стране овог кривичног дела, уз посебан осврт на

многобројна спорна питања. Након тога се разматрају сви облици квалификованих и привилегованих убистава у нашем кривичном праву. Код излагања појединих облика квалификованих и привилегованих убистава, аутор указује на постојеће контроверзе, анализира различита схватања и износи своје мишљење о томе који став је најприхватљивији. *Петти geo* монографије тиче се карактеристика и тенденција у казненој политици. Увид у казнену политику, по мишљењу аутора, треба да укаже да ли је и у којој мери прво, законодавац успешно поставио оквире и усмерења казненој политици судова и да ли су правосудни органи, своју значајну улогу коју имају у примени законских решења у пракси, задовољавајуће обавили. Коначно, у *шестом делу рада* изнети су најважнији закључци. Приликом обраде појединих питања, критички су размотрена постојећа мишљења. Мноштво тих схватања утицало је да се аутор, у конкретном случају, определи за она која му се, с обзиром на аргументацију, чине најприхватљивијим. Међу њима има и оних која садрже и конкретне предлоге и сугестије *de lege ferenda*.

У актуелност теме не треба сумњати. Реч је о кривичном делу које је само по времену настанка старо и класично али које, сасвим сигурно, није ни данас изгубило на значају, како у теоријском тако ни у законодавном, односно криминално-политичком смислу. Штавише, присутност у сваком друштву са обимом који варира, али који нигде није занемарљив, динамичност и променљивост у погледу начина вршења и нових облика, тешкоће које се јављају у откривању и гоњењу, мноштво различитих мотива из којих се врши, чине убиство „подмлађеним и усавршеним“ деликтом савременог друштва.

Лишење живота, као најтеже кривично дело, већ је дуго у центру пажње и судске праксе и теоретичара кривичног права. То ипак није за резултат имало, бар не код нас, одговарајућу систематску и монографску научну обраду ове сложене проблематике. Књига „Кривично дело убиства“ представља значајан допринос нашој кривичноправној теорији од које ће истовремено имати користи и наша судска пракса. У питању је доктринарна расправа о овом кривичном делу где су на један целовит начин обухваћени друштвени, правни и криминално-политички проблеми који дотичу ову тему. Аутор, доц. др Драгана Коларић у свом раду успешно уочава проблеме који се јављају код основног облика убиства, као и код његових квалификованих и привилегованих облика, и за већину њих нуди решења.

Ову књигу са задовољством препоручујемо не само научној јавности и студентима основних и последипломских студија правних факултета, Криминалистичко-полицијске академије и других образовних институција у којима се изучава проблематика Кривичног права, већ и свима онима који у пракси раде на спречавању и сузбијању криминалитета, почевши од органа унутрашњих послова, преко тужилаштва, до правосуђа и установа које извршавају кривичне санкције.

Проф. др Срђан МИЛАШИНОВИЋ
Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Доц. др Желимир Кешетовић

Кризни менаџмент

Криза, кризе, настанак, произвођење, трајање и управљање кризама, на својеврстан начин стања су која прате развој човечанства од његових почетака, односно од онога ступња када је човечанство добило назив цивилизација, ма шта то у прадавно време значило. Наравно, у савремено доба, све оно шта подводимо под кризе и управљање кризом (кризама), константа је и на микро и на макро тачкама како у сваком друштву (држави) појединачно, тако и на регионалним аренама, континентима па и целој кугли земаљској. Нема кризе *per se*, дакле кризе *за себе* или кризе *по себи*, нити криза може имати *робинзонски карактер*. То је, као уосталом и у свим друштвеним збивањима, вечна игра узрока и последице и то по непревазиђеној схеми када *узрок X* производи *последницу Y* а та *последница Y* постаје *узроком новој последници Z*, та последица постаје узроком новој последици, итд. Дакле, спирала се развија, перпетуира.

Свака криза је друштвена, тангира друштво, појединца у друштву, али јој извориште не мора бити људско, но људи је морају препознати, спознати, на њу реаговати и с њом живети. При том, кризу би требало тако габаритирати да не изазива уништавање, односно да не постане или остане коначни армегедонски уништавајући фатум човека, његове друштвене и природне средине, његовог микрокосмичког битка.

Желимир Кешетовић, аутор уџбеника „Кризни менаџмент“ прихватио се изузетно захтевног пројекта: расправљати о кризи (кризама), узрочно-последичним аспектима тог друштвеног феномена, али и о друштвеној акцији и реакцији која има своје веома јасно профилисане субјекте, а то су институције које су позване, обавезне, али и ситуационо принуђене да реагују на све оно што јесте криза, како је настала, како ће се развијати, како је контролисати, елиминисати или амортизовати њене ефекте.

Уџбеник је обима 302 стране. Подељен је у пет поглавља основног текста, након чега следи један прилог – преглед корисних Интернет сајтова. У *првом поглављу*, аутор се бави теоријским концептом кризе. *Друго поглавље* односи се на кризни менаџмент. По сасвим логичком редоследу, посматрајући целину и њене саставне делове, у *трећем поглављу*, аутор је ситуирао расправу о кризним комуницирању. *Четврто поглавље* посвећено је наднационалном нивоу кризног менаџмента, а у

УПУТСТВО САРАДНИЦИМА ЗА ПРИПРЕМУ РУКОПИСА

Часопис Министарства унутрашњих послова Републике Србије „Безбедност“ објављује радове из подручја наука о безбедности, који претходно нису објављивани. Часопис излази четири пута годишње.

Текст рукописа би требало да буде урађен на рачунару (фонт Times New Roman, ћирилично писмо, величина слова 12 pt, 65 словних знакова у једном реду, на једној страници 26 до 30 редова, стандардне маргине). Теоријски и стручни радови, као одраз најбољег полицијског поступања у пракси, могу да буду обима до 16 страна (30.000 знакова). Радови који се баве историјом органа и служби безбедности као и преводи радова из стране литературе из области наука о безбедности могу да буду обима највише до 16 страница, док прикази нових књига из области наука о безбедности могу бити обима до 3 стране. Изузетно, могуће је објављивање већих текстова у наставцима, уколико се ради о веома актуелној и неизстраженој проблематици, као и тематских и јубиларних бројева часописа.

Рукописи се достављају Уредништву у два примерка, одштампана на папиру и у електронском облику. Имена аутора, наставна, научна и друга звања и институције у којима раде, наводе се пре наслова рада, затим, требало би да се доставе резимеи (до 200 речи), кључне речи (до 5) и списак коришћене литературе на српском и на енглеском језику. У случају да рад садржи илустрације, графиконе, фотографије и сл., неопходно је Уредништву доставити квалитетно припремљене прилоге у електронском облику.

Фусноте користити само за пропратне коментаре и објашњења. Цитате у тексту не обележавати фуснотама, већ на крају цитата, или при позивању на нечије дело. Препоручујемо да се приликом цитирања аутора, њихова имена пишу у оригиналу са годином објављеног рада и бројем странице у загради, а уколико се цитира више од два аутора, тада се у тексту помиње само први уз скраћеницу: et al. Зarezом се одваја аутор од године издања, а тачка-зarezом (;) различити аутори различитих дела. 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 (на пример: 1998а, 1998б, итд.). Приликом цитирања извора са Интернета наводи се Интернет адреса (<http://www....>) и због сталне измене www окружења и датум када је текст скинут са мреже.

У списку литературе радови се наводе у оригиналу са нумерацијом, абecedним редом по презименима аутора и то: презиме аутора, почетно слово имена, година рада, наслов рада, назив часописа или зборника, број тома, странице (од-до), а када је реч о називима књига, име издавача и место издавања. Страна имена у тексту би требало писати у оригиналу или транскрибовати на српски језик, с тим што се у загради наведе име у оригиналу. Референце у заградама би требало писати у оригиналу.

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

Аутори, уз рад би требало да Уредништву доставе: пуно име и презиме, звање, адресу, е mail, број фиксног и мобилног телефона, фотокопију личне карте и чековне картице.

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.

ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК

проф. др Бобан Милојковић

Циљ овог рада је да појашњењима која садржи помогне полицијским службеницима да доносе законите и правилне одлуке поводом поднетих захтева за пружање полицијске помоћи. Разуме се да садржина овог рада и нека мишљења која су у њему изложена, немају обавезујући карактер за полицијске службенике.

О појму, обележјима и врстама управних аката

Синтагма управни акт је сложен израз у српском језику и састоји се од две речи, придева управни и именице акт. Као правни институт, управни акт вуче корене из Француске у другој половини 19. века. Иако није уобичајено, у законодавству Републике Србије појам управног акта одређен је одредбама *Закона о управним створима*.¹

Одредбама овог закона, управни акт је дефинисан као *акт којим државни орган или организација која располаже јавним овлашћењима решава о неком праву, обавези или правном интересу одређеног појединца или правног лица у каквој правној ствари*.

На основу анализе наведене дефиниције може се закључити да појам управног акта има више обележја, међу којима се, као основна, могу издвојити конкретност, ауторитативност и правно дејство (ефекат). **Конкретност** управног акта подразумева да се управни акт односи на одређену (конкретну), једнократну и непоновљиву правну ситуацију. **Ауторитативност** управног акта подразумева да је управни акт законит, целисходан, ефикасно донет и у складу са начелом материјалне истине. **Правно дејство** управног акта подразумева да одлука садржана у управном акту успоставља, мења или укида појединачне правне ситуације. Управни акт производи правно дејство према странкама, доносиоцу управног акта и према трећим лицима. Поред наведених, управне акте карактеришу и обележја као што су: заснованост на закону, доношење у управним стварима, доносилац управног акта, извршивост и друге.

Међутим, због ограничености садржине овог рада, и правоснажности, коначности и извршности управних аката као његове теме, задржаћемо се на објашњењима само ова три обележја управних аката.

У вези са управним актима, значајно је истаћи да су се до сада у теорији искристалисале одређене врсте управних аката, и то:

- позитивни и негативни управни акти,
- конститутивни и деклараторни управни акти,
- везани и дискрециони управни акти,
- једноставни и сложени управни акти,
- индивидуални и генерални управни акти,

¹ *Закон о управним створима*, („Службени лист СРЈ“, број 46/96).