

ТЕОРИЈСКИ РАДОВИ

Доц. др Желимир КЕШЕТОВИЋ,
Факултет безбедности

ПРОБЛЕМ КЛАСИФИКАЦИЈЕ КРИЗА

Резиме: У раду се истичу методолошке и друге тешкоће везане за покушаје класификације криза, али се истовремено указује и на теоријску и практичну неопходност, односно потребу изградње типологија кризе. Приказују се рани покушаји прављења типологија кризе и њихови најзначајнији недостаци, као и две модерне типологије криза. Прва представља покушај класификације криза с обзиром на предвидљивост и управљивост (тј. могућност утицања на њу), а друга покушава да усклади објективне и субјективне (перцептивне) аспекте кризе.

Кључне речи: криза, кризна ситуација, типологија, кризни менаџмент.

УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Криза има толико колико је различитих организација, људи и околности у којима организација делује. Зато кризу није само тешко одредити већ и разврстати. Под кризом се подразумева широк дијапазон догађаја од једнократног удеса авиона узрокованог лошим временом, до колективних и дуготрајних многобројних несрећа током рата. Ако све кризе имају извесне заједничке карактеристике, оне се морају тражити на веома апстрактном нивоу. Кризе могу да буду изазване различитим узроцима: природним (нпр. земљотрес) и људским (нпр. сурови сукоби етничких група). Кризе које је узроковао човек могу се односити на губитак контроле над технологијом, или на људске грешке које је теже дефинисати. Може се радити о намерним покушајима да се продрмају социјалне и политичке структуре, али могу проистећи и из нарочите констелације, ако не и чисте коинциденције несрећних околности. Кризе могу имати међународну, националну, локалну и организациону димензију, или се може радити о њиховој комбинацији: претња нуклеарним ратом, или ембарго на извоз нафте или хране непријатељским земљама, до острашћеног конфликта у великим непрофитним институцијама. Оне могу укључивати опасност за физички интегритет грађана, наносећи штету арбитарно или селективно: отмица воза или киднаповање истакнутог политичара, или лидера корпорације. Кризе могу такође проистећи из (потенцијалне) незапослености, или угрожавања економског

БЕЗБЕДНОСТ

просперитета: затварање фабрике или рудника од стратешког значаја за насеље. Лепеза криза је зачуђујуће широка. Аналитичари криза одавно настоје да у ову шаренолику скупину уведу неки ред, развијајући различите типологије.

Наиме, свако ко се бави проблематиком криза, пре или касније, долази на питање њихове типологије. Класификација криза јавља се као нужан и неопходан инструмент и претпоставка успешног управљања кризама. Она је такође претходни неопходни корак у развијању теорије кризе. Наиме, свакоме ко жели да зна како се различити типови криза развијају, који проблеми се при том јављају и, што је најважније, како се они могу решити, типологија криза би сигурно помогла у идентификовању заједничких карактеристика различитих криза. Поред тога што би била прилагодљива за практичну употребу, оваква типологија би помогла и истраживачима криза у будућим изазовима узрокованим истовременом појавом класичних криза и тзв. постиндустријских и пост националних криза,¹ олакшавајући интегративни приступ различитим кризама. Међутим, "класификовање криза значи пуцање у покретну мету, с обзиром да се будући инциденти могу разликовати од оних који су нам познати данас, па и типологије које се користе данас сутра могу имати само ограничено важење."²

Неке класификације изгледају скоро природне. На пример разликовање природних катастрофа и оних које су узроковане људским фактором. Друге су настале као резултат новијих истраживања. Очигледно је да и практичари и научници-истраживачи трагају за делотворном типологијом кризе. Након што су означене именом и анализиране, класификовање криза је први корак ка њиховом држању под контролом. У овом смислу анализа не значи само спровођење теоријског истраживања, већ, такође, и напредак у предузимању значајних практичних мера, који је омогућен типологијом која је служила као адекватан оквир анализе. Стога, користи од типологије се могу видети и у капацитету да се олакша извођење чврстих закључака о кризи и предузимању противмера. Међутим, одговарајућа типологија би требала да:

- буде довољна односно потпуна (исцрпна) и да обухвати све могуће случајеве криза;
- да њене подгрупе буду међусобно искључиве (дискриминативне), то јест да се не преклапају
- буде корисна, тј практично применљива у смислу да олакшава превентивне мере за спречавање настанка кризе или мере реаговања, односно супротстављања већ насталој кризи. Она је корисна ако омогућава да се на исте или сличне типове криза примењују исте или сличне превентивне и репресивне мере;

¹ t Hart, P., Heyse, L. and Boin, A., "New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 9, No. 4, 2001. pp. 181-188.

² Gundel, S., "Towards a New Typology of Crises", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 13, No. 3, 2005. p. 106.

- буде прагматична у смислу да број подгрупа криза буде управљив и разлике између подгрупа довољно широке да се избегну класификације које имају искључиво научну примену.³

Дакле, укратко типологија кризе би требало да омогући јасну алокацију свих актуелних или будућих криза у једну од међусобно искључивих класа и да олакша управљање кризама. Ово, међутим, није нимало једноставно.

КЛАСИЧНЕ ТИПОЛОГИЈЕ

У релевантној литератури постоји неколико основних типологија различитих криза, мада најновији развој појачава утисак да расположиве типологије нису погодне за различите и комплексне кризе које се догађају данас и вероватно ће се догађати у будућности.

Вероватно најстарија и најједноставнија типологија разликује кризе узроковане природним факторима и оне које су узроковане људским фактором (технолошке).⁴ Проширење ове класификације укључује и трећу подгрупу - социјалне кризе.⁵ Мада постоје извесне користи од ове типологије, пре свега у смислу могућности да се идентификују могућности да се на кризе утиче, ова се данас сматра у најмању руку контроверзном. Наиме, њени критичари указују да је скоро немогуће разграничити вишеструке и често повезане, али географски раширене узроке криза засноване на чињеници да модерне кризе настају као текући процес. Глобално загревање у коме је светска популација и изазивач и жртва је без сумње природна катастрофа, али није резултат "божје воље" у смислу и на начин на који је то цунами. Подвести ова два догађаја под исту категорију "природне катастрофе" не би било адекватно. Користећи горе усвојене критеријуме можемо констатовати да је понуђена типологија исцрпна у смислу да се све кризе могу сврстати у природне, социјалне или оне изазване људским фактором, али да ове подгрупе сигурно нису међусобно искључиве. Постоје многи примери криза које имају порекло у две или чак све три наведене подкатегије, па је њихово сврставање само у једну немогуће, односно погрешно. Поред тога, различите катастрофе изазване људским фактором међусобно се значајно разликују у противмерама које се примењују у њиховом спречавању или у реаговању на њих. Имајући ово у виду тешко је оценити да ли је и колико ова класификација корисна.

Једно од могућих решења може бити у нешто детаљнијој дистинкцији. Тако Розентал и Кузмин предлажу широку лепезу могућих подкатегија: несреће у рудницима, изливање нафте, авионске несреће, масовни нереди, нуклеарне кризе, тероризам или хемијске експлозије.⁶ С једне стране, ово чини разликовање ефикаснијим јер је скоро извесно да набројане кризе имају одређене

³ Gundel, S., *Ibid.*, p. 107.

⁴ Rosenthal, U. and Kouzmin, A. "Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement" *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 1, No. 1, 1993. pp. 1-12.

⁵ Rike, B., "Prepared or Not... That is the Vital Question", *The Information Management Journal*, Vol. 37, No. 6, pp. 25-33, 2003.

⁶ Rosenthal, U. and Kouzmin, A. *Ibid.*

БЕЗБЕДНОСТ

заједничке карактеристике. С друге стране, на општијем нивоу, тешко је утврдити шта могу бити заједничке карактеристике већине криза, што је уједно и најзначајније питање за људе који доносе одлуке и који се суочавају са мноштвом могућих криза и ограниченим бројем инструмената, помоћу којих могу да их избегну или бар ограниче и санирају. Дакле, и даље остаје питање колико је оваква класификација корисна без обзира што олакшава примену противмера. Осим тога, број класа који би обухватио све кризе, ако класификација хоће да буде исцрпна, могао би постати нерационално велики. Најзад, питање је и то колико су све наведене класе међусобно искључиве. Наиме, терористички бомбашки напад на хемијско постројење је и акт тероризма и хемијска експлозија. У сваком случају, без обзира на све изнете проблеме, а будући да нису биле предложене друге ефикасније типологије, разликовање криза с обзиром на њихов главни узрок је било преовлађујући концепт у литератури.

Поред ове типологије било је и других покушаја разликовања криза. Ове претежно дихотомне поделе обично карактеришу кризе с обзиром на само један атрибут који је испуњен или не. Тако се, на пример, разликују консензуалне и конфликтне, националне и међународне кризе, нуклеарне и ненуклеарне кризе. Овим покушајима није обухваћен цео низ кризних догађаја. Сем тога овакве типологије су сувише поједностављене и стога често проблематичне.⁷ Наиме и у претпостављеним условима солидарности током кризе могу настати конфликти између различитих група и агенција, а нове високоризичне технологије су замаглиле и поделу на нуклеарне и ненуклеарне изворе кризе.

Поред тога јавља се идеја сложене кризе која укључује комбинацију природних (земљотрес) и људских (рушење зграда) инцидената. Овакве типологије омогућавају јасну алокацију највећег броја криза, али су сувише опште и са становишта корисности за доносиоце одлука проблематичне. Комбинација различитих атрибута да би се једна криза описала била би детаљнија, али и сложенија због великог броја могућих комбинација.

Други теоретичари су развили типологије које су више аналитичке, праве разлику између појединих фаза критичне ситуације и дају значај специфичним феноменима колективног понашања и проблемима управљања. Ширина утицаја, брзина на самом почетку, трајање последица, секундарне последице и социјална припремљеност односе се на различите фазе менаџмента у хитним ситуацијама. Поред чињенице да су ове типологије веома једностране према кризама типа катастрофе, оне су такође веома неспецифичне у односу на актере који потенцијално могу бити укључени у управљање у кризним ситуацијама. Ове аналитичке типологије прихватају ризик да се приклоне општијој теорији без довољног узимања у обзир многих замки које постоје у сваком парцијалном приступу.

У контексту терористичког напада од 11. септембра предложене су нове типологије, засноване на свести да су оне раније постале коначно сасвим

⁷ Rosenthal, U. and Kouzmin, A. Ibid, 't Hart, P., Heyse, L. and Boin, A., Ibid.

превазиђене. За њихво разумевање битна је дистинкција између "нормалних" и "ненормалних" криза Митрофа и Алпаслана, као и приступ Чарлса Пероуа. Тако Митроф и Алпаслан разликују намерне или абнормалне инциденте, као што је подметање бомби и киднаповање, од нормалних инцидената који су резултат преоптерећености технолошких система или природних катастрофа.⁸ Заједничке карактеристике ових абнормалних инцидената су да они настају као резултат злонамерне акције љдских бића, док је карактеристике нормалних акцидентата описао социолог Пероу у својој чувеној истоименој књизи као резултат лоше структурираних технолошких система.⁹ Безмало свака организација која користи опасну технологију у тесно повезаним сложеним системима налази се по Пероу у сталној опасности од настанка нормалних акцидентата, пошто је потенцијални поремећај, односно слом уграђен у технолошке системе који се користе. Посматрајући типологију Митрофа и Алпаслана уочава се да њихова типологија личи на незнатно измењену верзију дистинкције природних, социјалних и криза изазваних људским фактором. Кризе изазване људским фактором и социјалне кризе су сведене на нормалне акциденте и абнормалне кризе, док су природне кризе остале неизмењене. Према томе класификација није тако егзактна, а нису решени ни проблеми који се односе на њену практичну употребљивост. Типологије које су настале још касније су мање или више прилагођене типологије које су раније већ описане.

МОДЕРНА ТИПОЛОГИЈА НА ОСНОВУ ПРЕДВИДЉИВОСТИ И МОГУЋНОСТИ УТИЦАЈА НА КРИЗУ

Преглед типологија криза које се данас користе показао је да је веома тешко сврстати све врсте могућих криза у коначан и управљив број међусобно одвојених класа. Чини се да је главни проблем коришћење прилично уских критеријума класификације, од којих се често очекује да смање потребу за интерпретацијом, али које типологију чине статичном тиме и немоћном пред новим проблемима. Нове типологије би требало да буду засноване на различитим типовима класификације. У том смислу предлажу се два нова критеријума класификације:

- предвидљивост кризе и
- могућност утицаја на кризу пре њеног настанка и током њеног трајања

Главни фокус типологије која се заснива на овим критеријумима је у откривању криза са заједничким карактеристикама у односу на проактивне или реактивне мере које треба предузети да се криза избегне, или да се с њом изађе на крај, услед чега би таква типологија била и практично употребљива.

⁸ Mitroff, I. I. and Alpaslan, M. C. "Preparing for evil", *Harvard Business Review*, Vol. 81, No. 4, pp. 109-115, 2003.

⁹ Perrow, C., *Normal Accidents. Living with the High-Risk Technologies*, Basic Books, New York, 1984.

БЕЗБЕДНОСТ

Предвидљивост

Предвидљивост је једна од најзначајнијих карактеристика кризе и скоро сваки пут када се нека драматична криза догоди у јавности се јављају дебате о томе да ли ју је било могуће предвидети. Није мали број каријера политичара и привредника које су заустављене, односно прекинуте јер су медији утврдили да доносиоци одлука нису били свесни могућег развоја догађаја у њиховој надлежности и да нису предузели одговарајуће мере.

Бери Тарнер је први увео концепт предвидивости у научну арену. У својој књизи *Катстрофе изазвање људским фактором* у посматрању криза он се враћа лошем управљању и пропустима у периоду инкубације кризе, истичући да су катастрофе и велики инциденти најчешће били предвидиви и то не само у апстрактном смислу.¹⁰ Овакав концепт предвидивости, просуђујући управљање информацијама у конкретном случају, предмет је одређених неслагања. Као што је Гепхарт упозорио, неке информације се могу потпуно разумети тек када се догађај одиграо, тако да идеја инкубационог периода кризе који се може одредити није сасвим реална.¹¹ Имајући у виду да је свака дефиниција предвидивости некомплетна, пошто је процењивање информација субјективно, неопходан је нешто апстрактнији концепт који предвидивост третира на општији начин, односно иде даља и иза Тарнерове анализе случаја.

Имајући ово у виду Гундел наводи да је "криза предвидива ако су место, време или специфичан начин на који се она догађа доступни знању најмање трећине надлежних, а вероватноћа њеног настанка се не може порицати".¹² На први поглед изгледа да ова дефиниција није од велике користи, јер скоро свака криза може бити доступна знању. Стога још два посебна атрибута морају бити испуњена пре него што се нека криза класификује као предвидива. Прво, посебна врста кризе може бити предвидива. На пример, познато је да електрична успињача може бити избачена из шине, и да може да изгори иако нема мотор, али то није било познато пре догађаја у Карпуну (Аустрија). Ипак, процена да ли је криза предвидива или не може некад бити веома тешка, па консултације са експертима могу бити поуздано решење. Осим тога, вероватноћа догађаја треба да прекорачи праг постављен конвенцијама или претходним случајевима. Са ова два упозорења, примена овог критеријума је могућа и, што је још важније, довољно еластична да би се користила за будуће догађаје. Истине за вољу постоји заиста мало криза које су предвидиве у ужем смислу речи - као извесни догађаји за доносиоце одлука са прецизно познатим временом, местом и начином дешавања и значајном вероватноћом одигравања. Такав догађај може на пример да буде судар са метеоритом, али су такви случајеви ретки и не могу бити референтни.

¹⁰ Turner, B. A., *Man-Made Disasters*, Wykrhsm Publications, London, 1978.

¹¹ Gephart, R. R. "Making Sense of Organizationally Based Environmental Disasters, *Journal of Management*, Vol. 10, No. 2, pp. 205-225, 1984.

¹² Gundel, Ibid, p. 109.

Илустрације ради, предвидиви догађаји (с обзиром на знање којим данас располажемо) могу бити пожари у јавним зградама, неки од акцидентата и катастрофа везаних за хемијску индустрију, или предстојеће кризе као предвиђена несташица воде у неким регионима планете.¹³ На пример, ризици повезани са хемијским постројењима или навигацијом добро су познати преко сто година, као и пожари у јавним зградама. Предвидивост овде произилази из акумулираног искуства које иде иза појединачног случаја, и може бити укоренењено у самој природи система који је у питању. То је можда мекша варијанта "неизбежности" коју је Пероу означио као као неочекиване догађаје који нису предвидљиви у смислу начина, те стога нису нормални *ex ante*.

Могућност утицаја на кризу

Друга карактеристика кризе значајна за њену функционалну идентификацију је могућност да се на кризу утиче. Само у случајевима криза на које се може директно утицати, кризни менаџери су у позицији да реактивним одговорима утичу у правцу враћања у нормалу у разумном времену, или да антиципирају кризу и превентивним мерама спрече њен настанак. Дефинисање могућности утицаја на кризу је чак и теже него у случају предвидљивости, будући да је неопходно разликовати проактивне (превентивне) и реактивне могућности утицаја. У овом смислу реактивне могућности су најзначајније, јер превентивне мере веома зависе од предвидљивости. У сваком случају спречавање предвидиве кризе ће бити много лакше, ако је познат ефикасан одговор на њу. Тада се мере превенције могу применити без проблема, након што се догађај одиграо први пут и ризик од његовог понављања је сведен на минимум. Реактивне противмере би требало да имају два атрибута: треба да буду ефикасне (имајући у виду да реакције на кризу некад подсећају на понашање немоћног очајника) и да буду нешто више од једноставних процедура као што је нпр. евакуација. Ово води следећој дефиницији могућности утицаја. "На катастрофу, односно кризу се може утицати ако су одговори на њу, који могу да зауставе њен ток или смање оштећења супротстављањем узроцима кризе, познати и могу да се примене."¹⁴ Дакле могући одговори на кризу морају бити добро познати, а њихова практична примена раније тестирана и доказана. Ваља приметити да предложена дефиниција дозвољава дискреционо степеновање, од криза на које се лако може утицати, на једном крају континуума, па до оних које су готово изван сваке могућности утицаја, на другом крају. Природа утицаја је таква да он не обухвата свакодневне мере малог значаја.

Недовољне могућности утицаја на кризу имају различите разлоге. Један од значајнијих су непредвидиве и неуправљиве интеракције у сложеним технолошким системима. Када је неочекивани и опасан процес једном почео, њега је тешко или чак немогуће зауставити у прихватљивом временском оквиру. Нуклеарне електране су индикативан пример таквог технолошког

¹³ Bruins, H. J., "Proactive Contingency Planning vis-à-vis Declining Water Security in the 21st Century", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 6 No. 2, pp 63-72, 2000.

¹⁴ Gundel, *Ibid.*, p. 109.

БЕЗБЕДНОСТ

система. Осим техничких постројења и други системи укључују потенцијално сличне процесе. На пример социјални системи као што је руља, или гомила у условима стреса за време демонстрација. И овде недостају мере за контролу људи у маси у стању панике. Тешко је утицати и на природне системе као што су земљотреси или загађење атмосфере. Истини за вољу на смањење загађења атмосфере би се могло утицати у техничко-технолошком смислу и противмере су углавном познате, али сукоб интереса спречава њихову примену.¹⁵

Кризна матрица

На основу успостављених критеријума предвидљивости и могућности утицаја на кризу могуће је разликовати неколико класа криза. У том смислу конструисана је матрица са четири поља која омогућава да се грубо процени изложеност различитим типовима кризе, њиховој учесталости и важним контрамерима.

Разликују се четири основна типа кризе:

- конвенционална криза,
- неочекивана криза,
- неуправљива криза, и
- фундаментална криза



Конвенционалне кризе су лоциране у првом квадранту. Оне су предвидљиве и могућности утицања на њих су добро познате. Катастрофе различитог

¹⁵ То је дошло до изражаја на конференцији о климатским променама у Кјоту и конференцији о глобалном загревању у Буенос Ајресу.

обима у технолошким системима пример су ових криза и њих је често релативно лако предвидети и њима управљати. Путања конвенционалне кризе иде ка примени опасних или лоше структурираних технолошких система, док се природне или социјалне катастрофе ретко могу сврстати у овај тип криза. За организације које су угрожене конвенционалним кризама планирање и припрема за кризу нису посебан изазов, будући да су релевантне кризе познате и да се појављују изоловано, контрамере с тестиране и проверене, а интервенције се могу спровести брзо.¹⁶ Осим тога, добро су познати вероватноћа догађања, могући губици и цена превенције. Иако су настале штета, изгубљени животи и политичке последице конвенционалних криза у појединим случајевима значајни, ови догађаји се посматрају као управљиви од стране запослених, односно заједница које су њима погођене.

Велики је број примера криза овог типа. Индикативан је случај потонућа трајекта Естонија у Балтичком мору 1994. године. Наиме, незгоде пловила сличног типа познате су од акцидента Herald of Free Enterprise и могу се описати као прилично предвидљиве нарочито по олујном времену. Поред тога постојале су и могућности утицаја на догађаје, али су лоше управљање и погрешне амбиције одговорних лица спречиле пажљивију акцију. Стога је експертска комисија закључила да ни пловило ни посада нису били одговарајући за опасан прелазак Балтичког мора. Интересантни су примери судара на Боденском мору 2002, Самерленд пожара 1973, и експлозије у хемијској фабрици у Бопалу 1984. Ови догађаји били су сигурно конвенционалне кризе пошто су се сличне катастрофе догађале и раније, а биле су познате значајне могућности да се на њих утиче.

Иако се конвенционалне кризе могу разликовати по неким индивидуалним цртама, могу се дати неке опште препоруке како се ови догађаји могу спречити, односно како на њих реаговати кад се већ десе. Имајући у виду познате ризике и интегративни приступ неопходан за хватање у коштац са конвенционалним кризама, организације суочене са оваквим догађајима могу уградити интегрисани систем контроле квалитета и кризног менаџмента који им омогућава да примене широку лепезу контрамера, као што је квалификовано особље, ергономски дизајнирана опрема или редовно одржавање машина на економски ефикасан начин. Поред предности које овакве процедуре највероватније генеришу током периода кад нема кризе утицајем на квалитет понуђених услуга, координација економских, безбедосних, као и циљева који се односе на квалитет, може се постићи истовремено. Зато се овај предлог не сматра само као погодно решење за спречавање кризе или борбу са њом, већ треба да буде основ за сваки корпоративни кризни менаџмент.

Поред организационих противмера, регулаторна политика је још један важан инструмент за постизање високе поузданости. Базирана на добро познатом потенцијалу за изазивање катастрофе система који је у питању, правила за спречавање конвенционалних криза постоје од када су релевантне ак-

¹⁶ Boin R. A. and Lagadec, P., "Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 8, No. 4, 2000. pp. 185-191.

БЕЗБЕДНОСТ

тивности биле извођене. У Великој Британији нпр. правила која регулишу железнички или поморски саобраћај донета су чак 1840, односно 1876. године. На могућа унапређења ових правила може утицати међународно уједначавање регулативе, имајући у виду да се много опасних активности данас одвија у "одговорним оазама" (liability oases). Штавише, проблеми могу настати када ограничења одговорности постану препрека за исплаћивање компензације, пошто одговорне компаније често пропадну. Разумно решење може бити повезивање одобрења за бављење опасним активностима са капиталом фирме који би гарантовао да се компензација може исплатити уколико се догоди катастрофа.¹⁷

Неочекиване кризе које карактерише могућност да се на њих утиче, уз тешкоћу да се предвиде. Оне су знатно ређе од конвенционалних криза. Степен угрожавања које са собом носе ове кризе је већи. Наиме, иако је на њих могуће утицати, степен припремљености на њих је мањи. И оне могу бити узроковане технолошким системима, али са атрибутима који представљају аномалије, или (ретко) природним узроцима развијајући се хиљадама километара далеко у сферама које су тешко доступне људском увиду.

Иако је веома тешко накнадно (ex-post) утврдити да ли је кризу било заиста немогуће предвидети, или је реч о неспособности менаџмента да у оквиру доступних података уочи потенцијалну опасност, могу се дати неки примери овог типа криза. Пламен у тунелу Карпун у Аустрији је 2000. године убио 151 лице у жичари, јер се до тада сматрало да је кабина шинске успињаче отпорна на пожар, будући да нема мотор. Са становишта тадашњег инжињерског знања нико није могао антиципирати могућност већег пожара у оваквој конструкцији. Стога структурална заштита од пожара и није била предвиђена, што је олакшало настанак катастрофе и увећало њене последице. Али, могућности утицаја на сам догађај су постојале, а ризик поновног дешавања сличних догађаја могао се минимизирати обезбеђивањем опреме за заштиту од пожара у оваквим кабинама и обуком локалне ватрогасне бригаде за поступање у оваквим случајевима.

Заједничко за све неочекиване кризе је да начин њиховог настанка није био предвидив и да стога нису предузете превентивне мере. Најзначајнији задатак одговорног особља у организацијама, али и спасилачких одреда и служби за хитно поступање, у случају оваквих криза мора да буде унапређење размене информација, да би међусобне везе биле јасне пре настанка кризе и припрема кризних менаџера за супротстављање неочекиваним и непознатим катастрофама. Инструменти који се могу применити су запошљавање радника са вишим квалификацијама ради анализе и истраживања проблема, али и као средство осигурања, имплементација боље информационе технологије да би се убрзала обрада података и формирање хомогених дуготрајних тимова, са задатком да се ефективно баве тешким

¹⁷ О противмерама у случају ове и других врста криза више у Gundel, S. *Organisation von Zuverlässigkeit: Die Verhinderung und Bekämpfung von Katastrophen durch organisationsinterne und ordnungspolitische Maßnahmen*, Dissertation, Universität Freiburg, 2004.

и неочекиваним задацима. Корисним се може показати и децентрализација процеса доношења одлука чиме се омогућавају брже интервенције.

Неуправљиве кризе се могу успешно предвидети, али је утицај на њих скоро потпуно немогућ због карактеристика система који је у питању, чинећи одговоре тешким, исто као и припрему на кризу, или због конфликта интереса који окружује систем спречавајући примену проактивних контрамера. Поред чињенице да су могућности за утицање на кризу ретке, неуправљиве кризе често изазивају оштећења која су далеко изнад оних које узрокују неочекиване кризе, тако да су очигледно много опасније. Поред тога, нека од ових оштећења су ирреверзибилна, односно непоправљива. Могу бити погођени технолошки, природни или социјални системи као нпр. нуклеарне електране, маса на стадионима, гомила у региону угроженом земљотресом. Чернобилска катастрофа је била неуправљива криза пошто је ризик повезан са овом врстом постројења био добро познат, као и чињеница да су совјетске нуклеарне електране у у лошем стању, али једном кад је серија реакција у реактору отпочела утицај оператера на процес, као и каснији утицај на окружење били су практично немогући. Трагедија на Хејсел стадиону у којој је 39 лица изгубило живот током финала купа УЕФА 1985. пример је социјално неуправљиве кризе. Иако је постојао познати ризик у мечу између италијанског и британског тима, полицијске снаге и спасилачки тимови нису успели да обуздају ситуацију након што је навијаче Јувентуса захватила паника. Свакако да су лоша организација, трошан стадион, и лоше безбедносне припреме од стране неадлежних допринели катастрофи, али након што је она ескалирала постала је дефинитивно неуправљива, јер је масом генерално тешко управљати. Примери природних неуправљивих криза су земљотреси или глобалне промене. Оне су или неосетљиве на покушај утицаја (земљотрес) или је на њих тешко утицати због политичких разлога и сукоба интереса (глобалне промене).

Заједничко за све наведене примере као и друге неуправљиве кризе је да је опасност у принципу добро позната и да је често лако лоцирати по месту, времену и врсти, али пошто механизми акције нису детаљно истражени због сложености тешко је делотворно утицати на проблем. Стога се тешко и припремити за ову врсту криза, имајући у виду да су неке од гореописаних активности као нпр. фудбалске утакмице или производња струје у нуклеарним електранама друштвено корисне и да њихово укидање, што је предлао Пероу, не би било примерено решење. Организационе контрамере против неуправљивих криза усмерене су ка непознатим механизмима акције кроз истраживање система који су у питању и фокусирање на антиципацију оваквих катастрофа кроз промовисање безбедносне културе. Поред тога, супротстављање неуправљивим кризама од стране само једне организације ретко даје ефекте. Пошто су овим кризама обично погођене бројне организације и групе, политичка решења и регулација представљају најважније мере. Активности организација и појединаца које носе ризик настанка неуправљивих криза морају бити регулисане на стриктан начин и јединствено на међународном нивоу. Наведени сукоби интереса и несигуност експерата, нпр. у вези производње струје у термоелектранама на угаљ или аеро загађење у суседним земљама и њихови ефекти на глобалну промену често спречавају овакву међународну регулацију.



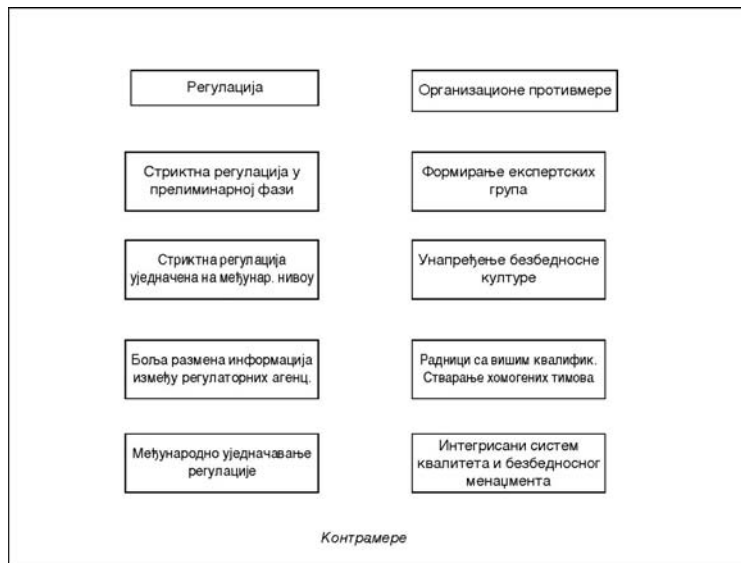
Фундаменталне кризе налазе се у четвртном квадранту и представљају нај-опаснију врсту криза због тога што су непредвидљиве и што је на њих немогуће, односно тешко утицати. Одговори на њих су непознати или недо-вољни, а пошто се фундаменталне кризе појављују изненада и/или неразумљиве су актерима, припрема за њих је практично немогућа. Кризе овог типа су ретке, али због комбинације непредвидљивости и ограничености односно одсуства могућности утицаја, имају изузетан деструктивни потен-цијал. Проблем није само у томе што је немогуће проценити све параметре потребне за припрему на овакве кризе, пре свега време, место, вероватноћу или портивмере, већ и у чињеници да је присутан и велики степен несигур-ности експерата. Док се конвенционалне или неочекиване кризе одигравају као просторно-временски изоловани догађаји, фундаменталне кризе често такође започињу као изненада, али трају током дугог периода при томе се мењајући.¹⁸ Услед ширине и трајања кризе многе организације, заједнице или појединци улазе на сцену као жртве или спасиоци у већини случајева са међународном димензијом.

Поред необјашњивих природних и технолошких катастрофа, овде се могу наћи и социјалне кризе. Најчешће је навођен пример терористичких напада на САД од 11. септембра 2001. године, догађај заснован на запрепашћујућој криминалној намери и детаљно испланиран, тежак за предвиђање због необичне режије и тајних припрема, а на који је скоро немогуће утицати због иреверзибилних последица напада. Будуће фундаменталне кризе могу резул-тирати из примене генетског инжењеринга, области која је релативно не-позната, а која носи опасне ризике и необјашњив будући развој.

¹⁸ Boin and Lagadec, Ibid.

Тешко је дати препоруке како се борити против фундаменталних криза или их чак спречити, јер је већина значајних будућих догађаја непозната и често их је немогуће предвидети. Организациона припремљеност и безбедносна правила морају да функционишу у условима високог степена незвесности, што је озбиљан проблем тим пре што противмере могу да имају нежељене нусефекте као што је нпр. заустављање економског раста. Стога се као најважнији задатак поставља формирање експертских група за све могуће будуће кризе с задатком да истражују одговарајуће противмере. Митроф и Алпаслан су дали одређене савете како да се олакша рад ових група или других руководилаца који се у организацијама баве фундаменталним и аб-нормалним кризама.¹⁹ Према њиховим запажањима случајно одабрани модел различитих криза и њихове комбинације, тзв. унутрашњи атентатори или шпијунске игре и размена искустава са менаџерима из других компанија може омогућити ефикасно планирања и припрему за још непознате будуће кризе. Иако су ови концепти несумњиво корисни, остајање само на њима је недо-вољна припрема, будући да ће неке вероватно долазеће фундаменталне кризе тражити експертска знања и научно проверене контрамере, што је скоро немогућ изазов за руководиоце у компанијама које су склоне кризи. Дакле значај експертског знања у групама стручњака се не сме прецењивати.

Регулаторна правила се морају поставити у раним фазама. На пример она која се односе на спречавање илегалне трговине оружјем као дела тероризма. Међутим, често је суштина проблема непозната, или је пробле-матика таква да ју је немогуће регулисати правилима или, пак претерано детаљна регулација може спречити пожељан технолошки или напредак.²⁰



¹⁹ Mitroff, I. I. and Alpaslan, M. C., Ibid.

²⁰ Ако неко нпр. жели да контролише опасан развој генетског инжењеринга, стриктни надзор или законске одредбе су бољи начин превенције фундаменталне кризе, него забрана генетског инжењеринга уопште, која би вероватно спречила развој медицине, или одвела део ових активности у илегалу.

БЕЗБЕДНОСТ

Предложена нова класификација криза чини се веома корисном због могућности дедукције противмера, зависно од типа кризе. Она је еластична пошто се њени критеријуми могу подешавати током времена. Дакле могућа је преквалификација једне кризе из једног у други квадрант на основу нових увида. Даље, то је прва типологија у којој постоје само четири класе криза и олакшава дедукцију за сваку класу специфичних контрамера. Стога је она знатно кориснија од претходних. Пошто се горе скициране контрамере могу схватити само као полазна тачка, могуће је алоцирати све применљиве приступе истраживању кризе у једну или више подгрупа у оквиру постојеће четири, чиме се доносиоцима одлука обезбеђује користан и истински алат.

Поред потребе за даљом разрадом контрамера могућа су и друга побољшања током времена. Нпр. неко се може сусрести са озбиљним потешкоћама у класификацији у појединачном случају, иако је терминологија која се користи, генерално посматрано, прецизно дефинисана. Посматрајући предвидивост као критеријум, разликовање информација доступних пре и после је често скоро немогуће, док процена могућности утицаја на кризу зависи од дистинкције између реактивног и проактивног утицаја. Посматрајући пример потонућа Титаника то је била неочекивана катастрофа у време кад се догодила, будући да је тада овакав тип пловила сматран непотопивим. Данас се овакав катастрофални догађај сматра конвенционалном кризом, будући да се поморске катастрофе редовно догађају и да су технологија, бродоградња и навигација веома напредовале. Из данашње перспективе тешко је просудити да ли је стање знања 1912. заиста омогућавало одговорнима да поцене, или је потонуће тада најмодернијег брода била неочекивана катастрофа попут оне у тунелу Карпун, услед унутрашњих у први мах неопознатих ограничења карактеристичних за скоро свако ново инжењерско достигнуће. Ове алокације проблема, с обзиром на прошле догађаје, су међутим добро познате и тешко је наћи решења без додатног компликовања типологије. Штавише, ако неко жели да критерије учини селективнијим, ненамеравани ефекат таквог покушаја може бити губитак флексибилности.

Евентуално увођење трећег критеријума, посебно ако је криза иреверзибилна или има међународну димензију, може генерисати позитивне ефекте, као нпр неуправљиве кризе као трагедија на Хејсел стадиону или глобалне промене код којих постоји ова димензија. И обрнуто, овакво проширење може изазвати даље усложњавање које за резултат има повећану двосмисленост услед широке интерпретације.

КОМБИНОВАНА ТИПОЛОГИЈА

Поред наведене предлаже се још једна алтернативна типологија²¹ заснована на разликовању две врсте варијабли: оних које се односе на саму претњу по себи и оних које се односе на перцепцију могућег решења учесника у кризи.

²¹ Rosenthal, U., 't Hart, P. and Charles, T. M., "The World of Crisis and Crisis Management" in *Coping with Crises. The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, edited by Uriel Rosenthal, Michael T. Charles, and Paul 't Hart. Springfield, IL: Charles C. Thomas, 1989.

Степен конфликта	"Конфликтне" кризе		"Солидарне" кризе	
Порекло	Ендогени	Егзогени	Ендогени	Егзогени
Домен опасности (претње)				
Међународни	↑ РАФ ЕТА	терористичке отмице		Чернобил у Западној Европи
Национални	↑ ИРА		↑ поплаве у Зеланду 1953.	↑ Саңдоз тровање Рајне
Регионални	→			
Локални	блокада улица насилне демонстрације		↑ Бопал	→
Организациони	окупација фабрике		пожар у фабрици	

Source: Coping With the Crisis

Прво, кризе се разликују по *основном објекту угрожавања*. У неким случајевима она се тиче основних структура институција друштвеног и политичког живота (нпр. дужа окупација зграде владе или земљотрес који погађа виталну структуру града). У другим случајевима претња се преваходно односи на одређене кључне норме и вредности: физички и ментално благостање грађана, владавину права или просперитет.

Друго, *домен основне претње* се може посматрати и у географским терминима - у оквиру одређене организације или зграде, на локалном, регионалном, националном и међународном нивоу. Он се може и ширити због ефекта преливања. На пример Фокландска криза и рат који је уследио између Аргентине и Велике Британије коначно су довели до повлачења и пада аргентинске војне хунте. Домен се такође може категорисати према степену штете која је причињена. Из ове перспективе на врху се налазе ратови и катастрофе великог обима, мада је и ово делом условљено величином земље и културом.

Треће, *порекло претње* у односу на систем који је погођен може бити ендогено и егзогено. Поред тога сама претња може бити претежно природног порекла или узрокована људским фактором, што је важно за репертоар одлука које су на располагању менаџерима.²² Тешко се борити против кризе чији је узрок изван датог система (поступање западноевропских земаља је било ограничено државним границама у случају катастрофе у НЕ Чернобил).

²² Ова дистинкција је често веома важна са становишта репертоара могућих одговора на кризу, који су на располагању доносиоцима одлука.

БЕЗБЕДНОСТ

Када је реч о перцепцији учесника кризе две додатне дистинкције комплетирају основу за ову кризну типологију. Учесници у кризи се могу слагати или размимоилазити по свом *опажању неопходности одговора на кризу*. Ово се односи на добро познати проблем објективне и субјективне димензије кризе. Оно што одређене групе у оквиру друштва називају кризом друге групе могу опажати као шансу. За време великих катастрофа ове различите перцепције се неће одмах претворити у главну тему, али је ствар дугачија када је у питању опажање степена опасности приликом демонстрација, штрајкова, киднаповања и бомбашких напада. Чак и када се све стране мање или више слажу у оцени тежине ситуације, разлике се могу јавити у погледу тога које су одговарајуће стратегије за решавање кризе. Конфликт вредности може створити основу за тешку компромисну одлуку. Који приоритети се морају поставити у хитној евакуацији становништва из контаминираних подручја? Ко се склања у подземна склоништа у случају нуклеарног напада? Који је најбољи начин за држање под контролом урбаних нередa? Који пацијенти оболели од сиде ће бити одабрани за нови обећавајући, али скупи третман? Приликом ескалације насиља на спортском сусрету, да ли ће приоритет бити успостављање јавног реда и мира или помоћ повређенима. Уколико се сви учесници сагласили око одређеног приступа, кризу би карактерисао солидарни одговор. Ово би се догодило када се цела заједница суочи са спољашњом претњом (нпр. природном катастрофом). Међутим, мало криза се понаша по овом образцу. Познате су катастрофе које су послужиле као окидач за сукобе између локалних спасилачких напора и мера које су предузимали званични органи, или пак случајеви међусобног надметања различитих организација и спасилачких служби. Када конфликти везани за саму стратегију и тактику одговора на кризу преовладају, настају конфликтна кризе.

Ова типологија не би требало да се посматра као мајсторски изум за велике теорије и анализе. Њу пре треба користити као практичан алат за позиционирање конкретне кризе у шири оквир сличних догађаја. Прихватајући динамичку перспективу, неко може користити типологију за праћење развоја кризног догађаја и то како се он мења кроз време, добијајући нове димензије и поставља нове проблеме пред доносиоце одлука, изискујући различите стратегије одговора.

ЗАКЉУЧНА НАПОМЕНА

Очигледно је да је класификовање криза веома сложено методолошко питање, пре свега због чињенице да је сам концепт кризе веома екстензиван, односно да је по својој природи такав да укључује широку лепезу различитих феномена, како по узроцима, динамици, могућности утицаја тако и по последицама. Осим тога, перцепција самих феномена је различита из низа разлога. Што је за једног криза за другог субјекта је шанса. Будући да је теоријска мисао о кризама еволуирала, а и да је пракса кризног менаџмента знатно унапређена, класичне типологије постале су превазиђене. Нови покушаји класификације настоје да комбинују различите димензије феномена кризе (као феномена *per se*) и могућности људског утицаја на њу. Колико ће

изложени модели типологије адекватни зависи од природе кризе која је у питању и од организације, односно институције која се конкретном кризом бави. Чињеница да се кризе динамичан феномен и да се модерне кризе значајно разликују од класичних чиниће актуелим даље трагање за конструисањем још адекватнијих типологија кризе.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Beck, U., *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage. 1992.
2. Boin, A., Lagadec, P., "Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 8, No. 4, December 2000.
3. Bruins, H. J., "Proactive Contingency Planning vis-à-vis Declining Water Security in the 21st Century", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 6 No. 2, 2000.
4. Gephart, R. R. "Making Sense of Organizationally Based Environmental Disasters", *Journal of Management*, Vol 10, No 2, 1984.
5. Gundel, S., "Towards a New Typology of Crises", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 13, No. 3, 2005.
6. Кековић, З., Кешетовић, З., *Кризни менаџмент I*, превенција кризе, Факултет безбедности, Београд, 2006.
7. Mitroff, I. I. and Alpaslan, M. C. "Preparing for evil", *Harvard Business Review*, Vol. 81, No. 4, 2003.
8. Perrow, C., *Normal Accidents. Living with the High-Risk Technologies*, Basic Books, New York, 1984.
9. Rike, B., "Prepared or Not... That is the Vital Question", *The Information Management Journal*, Vol. 37, No. 6.
10. Rosenthal, U., Charles, M. T., and Paul 't Hart., eds. *Coping with Crises. The Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Springfield, IL: Charles C. Thomas, 1989.
11. Rosenthal, U. and Kouzmin, A. "Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement" *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 1, No. 1, 1993.
12. Turner, B. A. (1992), *Stepping into the Same River Twice: Learning to Handle Unique Management Problems*, Middlesex University Inaugural Lectures 2.
13. Turner, B. A., *Man-Made Disasters*, Wykrhsm Publications, London, 1978.
14. 't Hart, P. (1994), *Grouping in Government: A Study of Small Groups and Policy Failure*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
15. 't Hart, P., Heyse, L. and Boin, A., "New Trends in Crisis Management Practice and Crisis Management Research", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 9, No. 4, 2001.
16. Turner, B. A. (1992), *Stepping into the Same River Twice: Learning to Handle Unique Management Problems*, Middlesex University Inaugural Lectures 2.

БЕЗБЕДНОСТ

17. Quarantelli, E., "Another Selective Look at Future Social Crises: Some Apects of Which We Can Already See in the Present", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 9., No. December 2001.
 18. Wildavsky, A. (1988), *Searching for Safety*, New Brunswick: Transaction Books.
-

CRISES CLASSIFICATION ISSUE

Abstract: The paper points out methodological and other difficulties related to any attempt at classifying crises, but it also emphasizes the necessity to establish a typology of crises, both from the theoretical and practical aspects. Early attempts at creating such a typology have been shown with reference to their most conspicuous shortcomings. Two modern typologies have also been presented. The first one presents an attempt at classifying crises with respect to their predictability and manageability (i.e. the possibility of exerting influence on them), and the other one tries to harmonize objective and subjective (perceptive) aspects of a crisis.

Key Words: crisis, a crisis situation, typology, crisis management.

Мр Сретко ЈАНКОВИЋ,
Врховни суд Србије

ПОСЕБНИ (НЕКРИВИЧНИ) ЗАКОНИ КОЈИ ПРОПИСУЈУ КРИВИЧНА ДЕЛА

Резиме: У раду аутор указује на проблем сталног ширења тзв. споредног кривичног законодавства у нашој земљи, констатујући да је ситуација донекле промењена доношењем Кривичног законика Републике Србије, али је и даље присутна тенденција да посебни закони прописују кривична дела. Аутор даје преглед посебних закона који, поред Кривичног законика, прописују кривична дела, указује на слабости споредног кривичног законодавства и залаже се да се оваква пракса заустави.

Кључне речи: кривични законик, споредно кривично законодавство, посебни (некривични) закони, кривична дела.

УВОД

Под кривичним законодавством се подразумевају закони који регулишу кривичноправну материју. Савремене државе настоје да изврше кодификацију кривичног права, тј. да целокупну материју кривичног права обухвате једним закоником, јер се тиме онима који тај законик примењују олакшава свакодневни рад. Међутим, како истиче Ф. Бачић, "није ни могуће ни дјелотворно тежити стопостотној кодификацији"¹, посебно када се ради кривичним делима која су резултат тренутних потреба. Самим тим, долази се у ситуацију да се кривична дела, осим кривичним законом, прописују и посебним законима, чиме се ствара тзв. споредно кривично законодавство.

СПОРЕДНО ИЛИ ПОСЕБНО КРИВИЧНО ЗАКОНОДАВСТВО

Споредно кривично законодавство чине казнене одредбе других (некривичних) закона који регулишу различите области, а који тим одредбама прописују и кривична дела. Последњих година поједини аутори су указивали на проблем ширења тзв. споредног кривичног законодавства. Тако су Љ. Лаза-

¹ Ф. Бачић: Кривично право (опћи дио), Правни факултет, Загреб, 1986. год., стр. 91.

БЕЗБЕДНОСТ

ревић² и И. Симић³ истицали да, поред ОКЗ и КЗ РС, кривично материјално законодавство чине и одредбе садржане у четрдесетак закона, с тим што нису искључивали могућност да су нека кривична дела из посебних закона испуштена. Дакле, радило се о великом броју посебних закона, па Ј. Бутуровић⁴ оправдано констатовао да је мали број судија "... који знају колико има, која су и којим законима, осим кривичних закона, инкриминисана кривична дела".

Доношењем Кривичног законика Србије (у даљем тексту: КЗ) ситуација је донекле промењена, јер је један број кривичних дела из посебних закона сада регулисан КЗ. Другим речима, неки посебни закони, који су до сада прописивали кривична дела, сада не садрже кривичноправне одредбе (нпр. Закон о заштити од јонизирајућег зрачења, Закон о оружју и муницији). С друге стране, КЗ нису обухваћена сва кривична дела из неких посебних закона, јер су одредбе неких закона којима је прописано једно или два кривична дела престале да важе ступањем на снагу КЗ, а друге одредбе којима су прописана кривична дела су остале на снази (нпр. одредбе члана 105 и 107 Закона о избору народних посланика су престале да важе, али су одредбе члана 104 и 106 тог закона, којима су прописана кривична дела, остале на снази; или, одредба члана 221 Закона о осигурању престала је да важи, али су остале на снази одредбе члана 222, 223 и 224 тог закона, којима су прописана кривична дела). Кривична дела из појединих посебних закона нису дотицана новим КЗ. Све у свему, и сада око тридесетак посебних (некривичних) закона⁵ Републике Србије прописује кривична дела.

ПОСЕБНИ ЗАКОНИ КОД КОЈИХ СУ САМО НЕКЕ КРИВИЧНОПРАВНЕ ОДРЕДБЕ ПРЕСТАЛЕ ДА ВАЖЕ СТУПАЊЕМ НА СНАГУ КРИВИЧНОГ ЗАКОНИКА

Код неких посебних закона престале су само да важе поједине кривичноправне одредбе, док су друге остале на снази и након ступања на снагу КЗ. Ево прегледа тих закона:

- **Закон о избору народних посланика** ("Службени гласник РС", бр. 35/00, 69/02, 57/03, 18/04, 85/05 и 101/05) - Одредбе члана 105 и 107 су престале да важе, али су на снази остале одредбе члана 104 и 106, које прописују кривична дела.
- **Закон о рударству** ("Службени гласник РС", број 44/95, 85/05 и 101/05) - Одредба члана 92 престала је да важи, али одредбе члана 89, 90 и 91, које прописују кривична дела, остале су на снази.
- **Закон о пореском поступку и пореској администрацији** ("Службени гласник РС", бр. 80/02, 84/02, 23/03, 70/03 и 55/04, 61/05 и 85/05) - Одредбе

² Љ. Лазаревић: Перспективе југословенског кривичног законодавства, Архив за правне и друштвене науке, број 1-3/96, стр. 35.

³ И. Симић: Кривична дела из посебних закона са коментаром, Службени гласник, Београд, 2003. год., стр. 3.

⁴ Ј. Бутуровић: Ширење и поштравање репресије кроз тзв. споредно кривично законодавство, ЈРКК број 1-2/96.

⁵ Видети: "Кривично законодавство Републике Србије", "Intermex", Београд., 2006. год., стр. 365-387.

ТЕОРИЈСКИ РАДОВИ

члана 172 и 174 престале су да важе, али су остале на снази одредбе члана 173, 173а, 175, 176 и 176а, које прописују кривична дела.

- **Закон о стечајном поступку** ("Службени гласник РС", број 84/04 и 85/05);
- Одредбе члана 179, 181 и 182 овог закона престају да важе, а остају на снази одредбе члана 180 и 183 које прописују кривична дела.
- **Закон о лековима и медицинским средствима** ("Службени гласник РС", број 84/04 и 85/05) - Одредба члана 141 престала да важи, а на снази остала одредба члана 140, која прописује кривично дело.
- **Закон о јавном реду и миру** ("Службени гласник РС", бр. 5/92, 53/93, 67/93, 48/94, 85/05 и 101/05) - Одредба члана 24 престала да важи, а одредба члана 23, која прописује кривично дело, остала је на снази.
- **Закон о поморској и унутрашњој пловидби** ("Службени лист СРЈ", бр. 12/98, 44/99, 74/99 и 73/00 и "Службени гласник РС" број 85/05 и 101/05) - Одредба члана 1052 престала је да важи, а одредбе члана 1053, 1054, 1055 и 1056, које прописују кривична дела, остале су на снази.
- **Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената** ("Службени лист СРЈ", бр. 65/02 и "Службени гласник РС", бр. 57/03, 55/04, 45/05, 85/05 и 101/05) - Одредба члана 244 престала је да важи, а остала је на снази одредба члана 245, која прописује кривично дело.
- **Закон о производњи и промету наоружања и војне опреме** ("Службени лист СРЈ", број 41/96 и "Службени гласник РС" број 85/05) - Одредба члана 31 престала је да важи, а на снази је остала одредба члана 32, која прописује кривично дело.
- **Закон о осигурању** ("Службени гласник РС", бр. 55/04 и 70/04, 61/05 и 85/05) - Одредба члана 221 престала је да важи, а на снази су остале одредбе члана 222, 223 и 224, које прописују кривична дела.

ОСТАЛИ НЕКРИВИЧНИ ЗАКони КОЈИ ПРОПИСУЈУ КРИВИЧНА ДЕЛА

Одређене одредбе посебних закона којима су прописана кривична дела, због специфичности области које ти закони регулишу, КЗ није ни дотицао, а неки од тих закона су донети након доношења КЗ. Ево осталих закона који прописују кривична дела:

- **Закон о условима за узимање и пресађивање делова људског тела** ("Службени лист СРЈ" број 24/94 и 28/96 и "Службени гласник РС" број 101/05 - Одредбе члана 24 25 и 26 прописују кривична дела.
- **Закон о робним резервама** ("Службени гласник РС" број 18/92) - Одредба члана 24 прописује кривично дело.
- **Закон о прикупљању и достављању података о извршеним злочинима против човечности и међународног права** ("Службени лист СРЈ" број 37/93, 29/99 и 44/99) - Одредба члана 10 прописује кривично дело.

БЕЗБЕДНОСТ

- **Закон о производњи и промету отровних материја** ("Службени лист СРЈ" број 15/95, 28/96 и 37/02 и ("Службени гласник РС" број 101/05) - Одредбом члана 59 прописано је кривично дело.
- **Закон о архивској грађи Савезне Републике Југославије** ("Службени лист СРЈ" број 12/98 и 13/98) - Одредбом члана 31 прописано је кривично дело.
- **Закон о заштити биља** ("Службени лист СРЈ" број 24/98 и 26/98 и ("Службени гласник РС" број 101/05) - Одредбом члана 82 прописано је кривично дело.
- **Закон о девизном пословању** ("Службени лист СРЈ" број 23/02, и 34/02 и "Службени гласник РС" број 101/05) - Одредбама члана 49 и 50 прописана су кривична дела.
- **Закон о банкама** ("Службени гласник РС" број 107/05) - Одредбама члана 135 и 136 прописана су кривична дела.
- **Закон о спречавању допинга у спорту** ("Службени гласник РС" број 101/05) - Одредбама члана 47, 48 и 49 прописана су кривична дела.
- **Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама** ("Службени гласник РС" број 67/03 и 101/05) - Одредбом члана 20 прописано је кривично дело.
- **Закон о регистрацији привредних субјеката** ("Службени гласник РС" број 55/04 и 61/05) - Одредбом члана 78 прописано је кривично дело.
- **Закон о приватизацији** ("Службени гласник РС" број 38/01, 18/03 и 45/05) - Одредбом члана 63а прописано је кривично дело.
- **Закон о поступку пред уставним судом и правном дејству његових одлука** ("Службени гласник РС" број 32/91, 67/93 и 101/05) - Одредбом члана 65 прописано је кривично дело.
- **Закон о генетички модификованим организмима** ("Службени лист СРЈ" број 21/01 и ("Службени гласник РС" број 101/05) - Одредбом члана 24 прописано је кривично дело.
- **Закон о енергетици** ("Службени гласник РС" број 84/04) - Одредбом члана 159 прописано је кривично дело.
- **Закон о планирању и изградњи** ("Службени гласник РС" број 47/03) - Одредбама члана 149 и 150 прописана су кривична дела.
- **Закон о ветеринарству** ("Службени гласник РС" број 91/05) - Одредбама члана 154 и 155 прописана су кривична дела.
- **Закон о водама** ("Службени гласник РС" број 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96 и 101/05) - Одредбама члана 114 и 115 и 116 прописана су кривична дела, док је одредбом члана 120 прописано да се се од учиниоца кривичног дела из члана 115, поред прописане казне, одузети и предмет извршења кривичног дела.

- **Закон о акцијском фонду** ("Службени гласник РС" број 38/01 и 45/05) - Одредбом члана 26а прописано је кривично дело.
- **Закон о добровољним пензијским фондовима и пензијским плановима** ("Службени гласник РС" број 85/05) - Одредбом члана 72 прописано је кривично дело.
- **Закон о јавним путевима** ("Службени гласник РС" број 105/05) - Одредбом члана 95 прописано је кривично дело.

Иако је Кривичним законом извршена кодификација кривичног права, и сада, након његовог доношења, тридесетак посебних закона прописују кривична дела, с тим да се не може искључити да је неки од закона изостављен, а и нови закони које је Народна скупштина Републике Србије донела после доношења Кривичног законика, прописују кривична дела (нпр. Закон о банкама, Закон о ветеринарству, и др).

Процес доношења посебних закона који садрже кривичноправне одредбе је сталан, тако да је веома тешко и пратити која се кривична дела прописују. Најчешће ови закони прописују једно или два кривична дела, али у последње време неки закони предвиђају и више кривичних дела. Иако је уобичајено, како истиче З. Стојановић, да се ово законодавство назива споредно кривично законодавство, "...то само условно треба схватити, јер је реч о већем броју кривичних дела која су углавном без икаквог система и усклађености *расута* по поједним, различитим законима"⁶. С тим у вези и И. Симић с правом истиче да назив "споредно" никако не значи да се ради о малом значају овог законодавства, јер у тим законима "... има таквих кривичних дела за која је запређена врло висока казна"⁷.

Треба истаћи да су чести случајеви да кривична дела из посебних закона немају ни свој назив, што ствара тешкоће да се она опишу и означе у оптужним актима и пресудама. Због тога се у њима наводи да је оптужени учинио кривично дело, па се наводи одредба члана посебног закона којим је то кривично дело прописано (нпр. учинио кривично дело из члана 159 Закона о енергетици, и сл.).

"Једна од основних слабости споредног кривичног законодавства јесте то што је оно регулисано у многобројним законима који су недовољно међусобно усклађени"⁸. Осим тога, како истиче З. Стојановић, законодавна техника која се користи у овим законима значајно се разликује од оне која се користи у посебном делу кривичних закона, те да је само изузетно примењена законодавна техника која се користи при изради кривичних закона. Међутим, "за доношење и измене кривичних закона ангажују се најбољи познаваоци кривичног права, закони се доносе и мењају по посебној процедури уз мање и веће учешће научне и стручне јавности, а носиоци читавог посла су министарства правде, што осигурава да кривични закони буду квалитетни"⁹.

⁶ З. Стојановић: З. Стојановић: Кривично право (општи део), Савремена администрација, Београд, 2000. год., стр. 24.

⁷ И. Симић: *op. cit.*

⁸ З. Стојановић: *op. cit.* стр. 24.

⁹ Ј. Бутуровић: *op. cit.*

БЕЗБЕДНОСТ

Посебно треба истаћи да неки закони прописују и обавезно изрицање мера безбедности, као нпр. Закон о пореском поступку и пореској администрацији, где је код четири кривична дела из овог закона прописано и обавезно изрицање мере безбедности забрана вршења делатности, позива или дужности, чиме се одступа од досадашње праксе, када је изрицање мера безбедности углавном било факултативно. С обзиром да је обављање позива, делатности или дужности често основ егзистенције човека, сматрамо да прописивање обавезности изрицања ове мере безбедности није било нужно, јер се могло оставити суду да у сваком конкретном случају оцени да ли је њено изрицање целисходно. Све напред изнето указује да у формулисању одредаба посебних закона којима се прописују кривична дела не учествују компетентни стручњаци из теорије и праксе кривичног права, већ стручњаци из области трговине, банкарства, и др., што се свакако одражава на "квалитет" таквих инкриминација.

ЗАКЉУЧАК

Споредно кривично законодавство је у сталној експанзији и постаје све озбиљнија конкуренција "редовном" кривичном законодавству. Број кривичних дела у посебним законима је све већи, а и након доношења Кривичног законика наставља се пракса да посебни закони прописују кривична дела. Све ово указује да су у праву теоретичари и практичари кривичног права који се залажу да се оваквим процесима стане на пут и да се кривична дела у највећем делу прописују само кривичним законом. Сасвим је јасно да није могућа потпуна кодификација, односно прописивање свих кривичних дела у једном закону, међутим, ако већ постоји потреба за прописивањем нових кривичних дела, много боље је да се то чини изменама и допунама Кривичног законика, јер ће се тако обезбедити да у формулисању инкриминација учествују стручњаци из области кривичног права, чиме ће се обезбедити бољи квалитет у законским решењима. Прописивање кривичних дела у некривичним законима ствара потешкоће у пракси, а дешава се да тако прописана кривична дела остану само "мртво слово на папиру", јер се не примењују у пракси. На крају, треба истаћи да у израду Кривичног законика Републике Србије, односно код његових будућих измена и допуна, морају бити укључени еминентни стручњаци из теорије и праксе кривичног права, што ће гарантовати квалитетан законик, који ће елиминисати споредно кривично законодавство, или бар број кривичних дела која се прописују посебним законима свести на разумну меру.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бачић Ф., Кривично право (опћи дио), Правни факултет, Загреб, 1986.
2. Бутуровић Ј., Ширење и поштравање репресије кроз тзв. споредно кривично законодавство, ЈРКК број 1-2/96.

ТЕОРИЈСКИ РАДОВИ

3. Лазаревић Љ., Перспективе југословенског кривичног законодавства, Архив за правне и друштвене науке, број 1-3/96.
4. Миланковић-Васовић Љ., Кривично законодавство Републике Србије, "Intermex", Београд, 2006.
5. Симић И., Кривична дела из посебних закона са коментаром, Службени гласник, Београд, 2003.
6. Стојановић З., Кривично право (општи део), Савремена администрација, Београд, 2000.

SPECIAL (NON-PENAL) STATUTES DEFINING CRIMINAL ACTS

Abstract: In this paper, the author focuses on the issue of permanent broadening of the so-called circumvential criminal legislation in our country, drawing a conclusion that the situation has been modified to a certain degree by the adoption of the Republic of Serbia Penal Code, but there is still a tendency that certain criminal acts be defined by special statutes. The author offers a survey of the special statutes which, beside the Penal Code, define such criminal acts. He also points out some flaws of the circumvential legislation and advocates the idea that such practice should be abolished.

Key Words: Penal Code, circumvential legislation, special (non-penal) statutes, criminal acts.

Мр Бобан СИМИЋ,
Криминалистичко-полицијска академија

ИНСТИТУТ ПОМИЛОВАЊА У НАШЕМ ПРАВУ

Резиме: Помиловање као веома значајан кривично правни и криминално политички институт је један од основа којим се гаси право државе на кажњавање учиниоца кривичног дела. Тиме се у ствари гаси само право државе, али се не дира у постојање извршеног кривичног дела. Дело као такво постоји, али без казне која је требало да буде изречена односно извршена. Оно је и установљено управо у јавном интересу, у интересу друштва као целине, а не у интересу учиниоца кривичног дела како би то на први поглед изгледало. Због свог огромног значаја за утврђивање казнене политике, помиловање као општи основ гашења кривичне санкције, побуђује велику пажњу и теорије и праксе.

Кључне речи: кривично право, казна, аболиција, помиловање, амнестија.

ПОЈАМ ПОМИЛОВАЊА

Помиловање као један од законских начина да кривично одговоран учинилац кривичног дела избегне кажњавање у целини, или делимично представља посебно значајан кривично правни институт. Наиме, он представља изузетак од правила да сваки учинилац кривичног дела мора да дође под удар кривично правне репресије. Поред помиловања као општи институти који искључују кажњивост учинилаца кривичног дела сматрају се још и амнестија и застарелост. Све то указује на изузетно снажно правно дејство ових института, а посебно помиловања "као акта милости суверена".

Тако помиловање по свом значају и карактеру делује јаче и од саме судске пресуде којом је учиниоцу кривичног дела изречена кривична санкција, па чак и од самог закона дерогирајући његове одредбе о кажњавању. На тај начин се помиловање у нашем правном систему појављује као "корективно средство".¹

Помиловање се састоји у опраштању казне учиниоцу кривичног дела путем акта, који доноси највиши орган власти једне земље. Оно је општи основ

¹ Станко Пихлер, Прилог расправи о помиловању, Правни живот, Београд, број 6-7/1987. године, стр. 687.

гашења свих кривичних санкција. Односи се на сва кривична дела без обзира да ли се гоне по службеној дужности, или по приватној тужби и на све учиниоце кривичног дела. Применом овог института гашење казне може бити у целини или делимично, али се не може условити.

С обзиром на свој значај и практичан домет помиловање може бити:

- помиловање у ужем смислу - које се односи на опроштај од казне која је изречена правоснажном одлуком суда,
- помиловање у ширем смислу (аболиција) - које се односи на ослобођење од кривичног гоњења и кажњавања, када се кривични поступак против неког лица за извршено кривично дело уопште не води, или се започети поступак обуставља.²

Институт помиловања је дакле овлашћење надлежних државних органа под одређеним законским условима. Зато његова примена није условљена пристанком лица на које се односи. Лице против кога је покренут или тек треба да се покрене кривични поступак не може одбити примену аболиције, чак ни у случају када има оправдани правни интерес да своју невиност докаже у поступку. Ни осуђено лице не може одбити примену института помиловања.³

Материја помиловања у правном систему Републике Србије уређена са више законских и подзаконских прописа.

Овим прописима уређено је поступање, надлежност, ток, услови и начин давања помиловања за кривична дела предвиђена кривичним и споредним законима Републике Србије.

Но, без обзира на то којим је прописима уређено помиловање представља акт којим се поименично одређеном лицу даје ослобођење од кривичног гоњења, или потпуно или делимично ослобођење од извршења казне, замењује се изречена казна блажом казном, или условном осудом, или се одређује брисање осуде, или се укида односно одређује краће време трајања одређене правне последице осуде или мере безбедности.⁴

Из наведене дефиниције произилази да васпитне мере, као посебне врсте кривичних санкција, које се изричу малолетним учиниоцима кривичних дела нису обухваћене институтом помиловања. То је и разумљиво, јер се ради о специфичним врстама кривичних санкција чија је првенствена сврха и циљ остварење васпитања, преваспитања и правилног развоја малолетника, па не би било оправдано нити целисходно да неки вансудски орган укида или мења ову меру, ако је већ судско веће нашло да је њена примена у конкретном случају неопходно потребна.

У том смислу је и становиште судске праксе⁵ према коме помиловање није могуће код васпитних мера. Ово свакако из разлога што су васпитне мере специфичне врсте кривичних санкција које се изричу према малолетнику,

² Љубиша Јовановић, Кривично право I, Општи део, Београд, 1995. године, стр. 465.

³ Зоран Стојановић, Кривично право, Општи део, Београд, 2000. године, стр. 329.

⁴ Драган Јовашевић, Лексикон кривичног права, Београд, 1998. године, стр. 445.

⁵ Пресуда Врховног суда Србије број Крм. 539/93.

БЕЗБЕДНОСТ

те су лишене репресије и окренуте су будућности малолетника његовим интересима и интересима његове уже или шире социјалне средине.

Но, и у случају аболиције овај институт има практичан значај и у поступку према малолетним учиниоцима кривичних дела, јер у том случају уопште и не долази до покретања односно вођења кривичног поступка, а тиме ни до могућности да се у конкретном случају малолетном учиниоцу кривичног дела изрекне васпитна мера, или друга врста кривичне санкције према малолетницима.

Управо о помиловању у виду аболиције говори и Законик о кривичном поступку када овај институт помиње заједно са другим процесним сметњама као разлог (основ) за одбачај кривичне пријаве односно обуставу кривичног поступка, ако је поступак већ покренут, односно за доношење пресуде којом се одбија оптужни предлог или оптужница ако је до примене помиловања дошло у току трајања главног претреса, као фразе главног кривичног поступка. Али помиловање има у још једном случају кривично процесну улогу. Наиме, ако се ради о помиловању које је дато после правоснажно донете судске одлуке о изреченој кривичној санкцији за више кривичних дела извршених у стицају, а само помиловање се односи само на нека кривична дела, у том случају се изречена казна у том делу пресуде не може извршити, па се она мора преиначити у посебном кривичном поступку применом посебног ванредног правног лека - понављања кривичног поступка.⁶

У сваком случају помиловање је средство да се отклоне евентуалне грешке и судске заблуде, или да се ублажи строгост осуда из прошлости које се као такве показују због промена у оцени степена друштвене опасности, или да се хонорише добро владање и успех у поправљању и преваспитању осуђених лица, односно њихов успех у процесу ресоцијализације у току извршења изречене казне лишења слободе.

САДРЖИНА ПОМИЛОВАЊА

Према законским решењима Републике Србије, помиловање је акт који доноси председник Републике, којим се поименично одређеним лицима - учиниоцима кривичних дела - даје ослобођење од кривичног гоњења, потпуно или делимично ослобођење од извршења казне, замена изречене казне блажом казном, или условном осудом, или се одређује брисање осуде, или се одређује краће трајање одређене правне последице осуде или мере безбедности. У свим овим случајевима председник Републике својом одлуком даје помиловање за кривична дела предвиђена Кривичним законом Републике Србије.

Ослобођење од кривичног гоњења или аболиција (лат. *abolitio* - укидање) значи да се против учиниоца кривичног дела не може покренути кривични поступак, а ако је поступак у току он се обуставља без обзира у ком стадијуму се налази. Ослобођење од кривичног гоњења се увек односи на одређено

⁶ Љубиша Јовановић, Кривично право, Општи део, Ниш, 2000. године, стр. 565.

кривично дело и по правилу обухвата сва лица која су у било ком својству учествовала у његовом извршењу. Но, и овде могу бити дата нека ограничења, па се тако аболиција за неке учеснике у кривичном делу може условити и постојањем одређених услова, претпоставки или околности.

Помиловањем се осуђено лице може потпуно ослободити од извршења изречене казне. Ослобођење од казне се увек односи на ону казну која је и изречена у судској одлуци. Оно може да обухвати све врсте казни које су предвиђене у нашем кривичном законодавству (затвор, новчану казну, па чак и казну малолетничког затвора, као посебну врсту кривичних санкција које се изричу старијим малолетним учиниоцима кривичних дела под посебним условима). Ако се осуђено лице применом помиловања ослобађа од извршења главне казне, оно се по правилу односи и на изречену споредну казну (најчешће новчану казну која се изриче уз казну затвора).

Практично, после датог помиловања изречена казна се не може уопште извршити, а ако је њено извршење у току, казна се обуставља. Ако се пак осуђено лице налази на условном отпусту од издржавања казне затвора, моментом давања помиловања, условни отпуст се укида и такво осуђено лице се ослобађа од даљег издржавања изречене казне у потпуности.

Институтом помиловања се одређено лице може делимично ослободити од извршења изречене казне. Оно се у овом случају може односити на ослобођење од извршења неке од више изречених казни (ако је кумулативно изречено више врста казни - затвор и новчана казна) или ослобођење од извршења једног дела изречене казне. Први случај је могућ дакле ако је учиниоцу кривичног дела поред главне казне изречена и споредна казна, па се такво лице помиловањем ослобађа од извршења само једне од више изречених казни. Други случај постоји ако се смањује време трајања правоснажно изречене казне лишења слободе. То је дакле посебан облик и начин ублажавања казне. Важно је ипак рећи да се и на овај начин помиловањем не може одредити врста или мера казне која уопште није предвиђена у нашем позитивном кривичном праву.

Правоснажно изречена казна се применом института помиловања може такође заменити блажом врстом казне. И ова замена казни је могућа само у оквиру врста и мера казни предвиђених у Кривичном законнику Републике Србије. При томе треба истаћи и следеће. Изречена казна лишења слободе може се заменити новчаном казном (у оквиру општег минимума и општег максимума ове врсте казне), али се не може заменити казном малолетничког затвора.

Наша судска пракса⁷ је заузела став да се у случају кад је осуђеном лицу у поступку помиловања замењена изречена казна блажом казном и када је изречена казна делимично ублажена у поступку ванредног ублажавања казне треба вршити сабирање времена за које је помиловањем замењена

⁷ Правно схватање Кривичног одељења Врховног суда Војводине заузето на седници одржаној 29. марта 1982. године у Новом Саду.

БЕЗБЕДНОСТ

изречена казна блажом казном са временом за које му је у поступку ванредног ублажавања казне делимично ублажена казна.

Помиловањем се исто тако изречена казна може заменити условном осудом (што иначе није могуће код амнестије као основа гашења права на кажњавање). Ова замена казне се врши у складу са правилима која иначе важе за изрицање условне осуде. То значи да је ова замена казне са условном осудом могућа само у случају ако је учиниоцу кривичног дела изречена казна затвора до две године, или новчана казна и ако се не ради о кривичном делу за које се условна осуда уопште не може изрећи по слову закона, односно о делу за које је примена ове кривичне санкције условљена претходним ублажавањем казне. У оваквом случају уз изречену условну осуду одређује се посебно време проверавања (време кушње) које не може да буде дуже од три године, нити се осуђеном лицу може изрећи заштитни надзор (у смислу мера помоћи, заштите, старања или надзора) нити му се може наложити испуњење других посебних обавеза уз условну осуду.

Закон изричито не предвиђа да се помиловањем осуђено лице може ослободити од извршења условне осуде. Логично би било да помиловање може да има и правно дејство на ову врсту кривичних санкција, када се већ његовом применом може дати потпуно или делимично ослобођење од казне (као теже врсте кривичне санкције у односу на условну осуду).

Брисање осуде путем помиловања може се односити на све осуде које се и иначе евидентирају у одговарајућој казненој евиденцији. Брисање осуде путем овог института дакле обухвата све осуде чак и оне које се редовно не би могле брисати из казнене евиденције. То значи да брисање осуде помиловањем ни у ком случају није ограничено висином изречене казне нити врстом извршеног кривичног дела за које је осуда изречена. У сваком случају брисање осуде на овај начин у потпуности је у погледу правног дејства изједначено са брисањем осуде по кривичном закону.

Помиловање такође може да обухвати и правне последице осуде и то оне које се састоје у престанку или губитку одређених права или у забрани стицања одређених права. Тако се помиловањем може укинути једна или више правних последица осуде, али се у акту којим се даје ова привилегија осуђеном лицу мора изричито назначити на коју се или на које се правне последице односи.

Но, за разлику од амнестије, помиловањем се нека правна последица може не само укинути у потпуности већ се може и одредити њено краће трајање. То је могуће код оних правних последица осуде које по својој природи трају одређено време, а то су оне последице које се састоје у забрани стицања одређених права.

Помиловањем се на крају може укинути или одредити краће време трајања неких мера безбедности као специфичних врста кривичних санкција. У обзир долазе следеће мере и то: забрана вршења позива, делатности или дужности, забрана управљања моторним возилом када је ова мера изречена возачу по професији (по занимању) и протеривање странца из земље. Но, треба посебно истаћи да у случају смањивања времена трајања појединих

мера безбедности, ни путем помиловања се њихово трајање не може одредити на начин да трају краће од законом одређеном минимуму одређене мере.⁸

Давањем помиловања се при томе не дира у права трећих лица која се заснивају на осуди. То значи да оштећена и друга лица могу у одговарајућим поступцима остваривати своје право на накнаду противправно причињене штете, повраћај ствари одузете извршењем кривичног дела, накнаду за предмете одузете применом мере безбедности одузимања предмета и слично.

ПОСТУПАК ЗА ПОМИЛОВАЊЕ

Поступак за помиловање се може покренути на два начина и то:

- по службеној дужности,
- по молби законом овлашћених лица.

Најчешће се поступак за помиловање покреће по молби законом овлашћених лица. Као овлашћена лица у смислу законских прописа наводе се: осуђено лице, његов законски заступник, брачни друг, сродник по крви у правој линији, брат, сестра, усвојилац, усвојеник, хранилац и старалац. Међутим, интересантно је да бранилац осуђеног лица није сврстан у круг овлашћених лица која могу поднети молбу за помиловање.

Но, у судској пракси се тумачењем одредби Законика о кривичном поступку сматра да и бранилац има право да поднесе молбу за помиловање уколико за то има посебно или специјално пуномоћје.

По службеној дужности се покреће поступак за помиловање којим се даје ослобођење од кривичног гоњења (аболиција). Међутим, председник Републике може дати помиловање и кад није спроведен поступак за давање помиловања.

У сваком случају молба за помиловање се подноси од стране овлашћених лица суду који је изрекао првостепену пресуду. Ако је пак молба поднета другом ненадлежном органу, суду или установи за издржавање казне затвора, ови органи су дужни да одмах, без одлагања, дакле у што краћем року доставе молбу надлежном суду. Лице које се налази у установи за издржавање казне затвора упућује молбу за помиловање преко установе у којој се налази.

Ова заводска установа приликом достављања молбе надлежном суду у што краћем року (закон одређује рок од седам дана) има обавезу да приложи и свој извештај о владању и понашању осуђеног лица (о његовом раду, владању по кућном реду и доприносу свом процесу ресоцијализације, поправљања и преваспитања), као и о свим другим подацима који се односе на учиниоца дела, а који су од значаја за одлучивање надлежних органа по поднетој молби за помиловање.

⁸ Драган Јовашевић, Збирка прописа о помиловању са коментаром, Београд, 1999. године, стр. 3-19.

БЕЗБЕДНОСТ

Ако се пак осуђено лице налази у установи за издржавање изречене казне затвора, а молбу за помиловање је поднело неко друго законом овлашћено лице, суд је такође дужан да од установе у којој се налази осуђено лице затражи и извештај о његовом владању и понашању у установи, али и о свим другим релевантним подацима. Заводска установа је дужна да тражене податке достави суду у што краћем року.

У Републици Србији је поступање суда и заводске установе у којој се налази осуђено лице по поднетој молби за помиловање детаљно уређено подзаконским актима. Према овим прописима завод у року од седам дана по пријему захтева суда коме је поднета молба за помиловање дужан је да достави свој извештај. Тај извештај нарочито садржи:

- податке о типу завода у коме осуђени издржава изречену казну,
- личне податке о осуђеном,
- податке о правоснажној пресуди,
- податке о извршењу казне, о снижењу казне и одлуци којом је казна снижена,
- податке о типу одељења заводске установе у коме осуђени борави, о владању осуђеног, његовом залагању на раду, о успеху у учењу и погодностима које су додељене осуђеном лицу, о његовом премештању из једног завода у други,
- податке о здравственом стању осуђеног, о његовом ставу, односу према извршеном кривичном делу,
- запажање завода о личним особинама осуђеног и мишљење о утицају издржане казне на постизање сврхе кажњавања.

На основу поднете молбе за помиловање, списка целокупног кривичног предмета и прибављених извештаја, података, мишљења и провера суд саставља реферат. Тај реферат који се доставља у затвореном омоту Министарству правде Републике Србије треба да садржи нарочито:

- податке о осуђеном,
- податке о изреченој казни и другој кривичној санкцији,
- податке о извршењу казне,
- податке о томе који пут се молба за помиловање подноси,
- мишљење о оправданости поднете молбе са образложењем

Уз реферат суд прилаже и пратећу документацију и то:

- молбу и прилоге уз њу,
- извештај установе у којој осуђено лице издржава изречену казну, мишљења, податке и провере које су прибављене од других државних органа, органа територијалне аутономије и других органа и организација,

– оверене преписе пресуда (првостепене и другостепене) и других судских одлука којима је одлучивано по редовним или ванредним правним лековима у овом кривичном предмету.

На сличан начин је уређено поступање и првостепеног суда коме је поднета молба за помиловање, као и делатност установе у којој осуђено лице издржава изречену казну и у постојећим прописима који су у области извршног кривичног права на снази у Републици Црној Гори. Чак је у овој републици постојећим прописима зависно од врсте изречене кривичне санкције одређен поступак прибављања одређене документације која представља основу за састављање реферата на бази кога надлежно Министарство правде Републике Црне Горе ставља свој предлог одлуке о давању или одбијању помиловања председнику Републике.

Помиловање као основ гашења права државе на кажњавање представља изузетну законску могућност за осуђено лице. Стога закон ни једном својом одредбом не одређује рокове у којима се молба за помиловање мора или може поднети. То у сваком случају зависи од одлуке осуђеног лица или других законом овлашћених лица. Но, закон је ипак одредио да се молба за помиловање ни у ком случају не може поднети пре правоснажности пресуде. Овакво решење је оправдано, јер осуђено лице има на располагању ради заштите својих права широку лепезу редовних и ванредних правних лекова којима може побијати донету судску пресуду из материјалних или процесних законских недостатака, или због одлуке о врсти и висини казне односно због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања.

Закон предвиђа још једно ограничење да би се спречила могућност злоупотребе права на подношење молбе за помиловање и тако спречили непотребни поступци пред надлежним органима. Тако се молба за помиловање може поновити (у случају њеног негативног решавања) тек по истеку рока од шест месеци од дана када је донета одлука по ранијој молби, ако је пресудом изречена казна затвора од три године или блажа казна, односно у року од једне године ако је изречена казна затвора преко три године.

Ако је пак поступак за помиловање покренут по службеној дужности у том случају се рокови за поновно покретање овог поступка морају рачунати од дана доношења одлуке о давању помиловања.

Молбу за помиловање која је поднета од стране законом неовлашћених лица или по протеку законом предвиђених рокова суд одбацује решењем. Против овог решења незадовољна страна може поднети жалбу другостепеном суду из свих разлога који су иначе предвиђени као жалбени разлози сходно одредбама Закона о кривичном поступку.

Надлежни суд доставља молбу за помиловање по претходно прибављеном мишљењу јавног тужиоца, министарству правде, заједно са свом расположивом документацијом: мишљењем установе у којој осуђено лице издржава изречену казну лишења слободе, са другим подацима, као и својим мишљењем о оправданости поднете молбе. Ако се подносилац молбе

БЕЗБЕДНОСТ

(осуђено лице или друга заинтересована законом овлашћена лица) у својој молби позива на извесне чињенице и околности које могу бити од значаја за одлучивање, суд је дужан да пре достављања молбе надлежном органу управе изврши проверу тих навода, те да свој извештај о овим чињеницама такође достави у прилогу молбе.

Шта више чак и само министарство правде може да затражи од других државних органа, органа територијалних јединица и органа локалне самоуправе или других органа, организација или заједница, податке потребне за одлучивање о поднетој молби за помиловање.

Одговарајућим подзаконским актом - упутством, влада Републике Србије прецизно је уредила начин поступања надлежног суда, органа управе - министарства правде и других органа и организација у поступку давања помиловања.

После разматрања и оцене свих појединих навода у молби и прилозима, Министарство правде доставља молбу заједно са својим предлогом председнику Републике. А председник својим актом у форми решења или указа доноси одлуку о помиловању поименично одређеног лица или поименично одређених лица. У сваком случају помиловање за кривична дела предвиђена у Кривичном закону даје председник Републике Србије.

По службеној дужности поступак за помиловање покреће само министарство правде. И у овом случају поступак има исти ток, фазе и рокове као и поступак који је покренут по молби овлашћених лица.

Закон о помиловању Републике Црне Горе предвиђа и могућност обуставе поступка помиловања. За обуставу овог поступка потребно је да се стекне околност да је у току трајања поступка за помиловање осуђено лице у потпуности издржало изречену казну, или је пак престала правна последица осуде или је престала изречена мера безбедности (чл. 11 ЗоП ЦГ). Одлуку о обустави поступка за помиловање доноси министар правде Републике Црне Горе.

Закон о помиловању Црне Горе такође прописује још једно интересантно решење. Наиме, према одреби чл. 12 овог закона председник Црне Горе може да да помиловање чак и када није уопште спроведен поступак предвиђен законом. При томе самим законом нису прецизиране околности и услови који захтевају ову изузетну могућност помиловања. Но, ову могућност председник Црне Горе може искористити само када је и суд таквог мишљења или је пак такву одлуку предложило Министарство правде. Тиме је ово дискреционо овлашћење донекле ограничено ставом, мишљењем односно предлогом надлежног суда или министарства правде.

У примени института помиловања у досадашњој пракси уочени су многобројни проблеми и недостаци који у крајњој линији могу да умање ефикасност његове примене, а тиме и укупне ефекте криминалне политике уопште на плану

сузбијања и спречавања криминалитета. Сви ти недостаци у поступку давања помиловања могу да се сведу на следеће⁹:

- код једног броја судова поступак за помиловање траје дуго без оправданих разлога, чак од три до пет месеци рачунајући од дана пријема молбе до достављања предмета министарству правде, иако је овај поступак за помиловање хитан,
- оправдано се поставља питање целисходности и оправданости примене овог института у случајевима када се ради само о краћем остатку изречене, а неиздржане казне лишења слободе (нпр. један до три месеца), па у таквим случајевима је боље и целисходније примењивати друге кривично правне и криминално политичке институте као што је условни отпуст одлуком надлежне комисије, или одлуком управника заводске установе у којој се издржава ова казна,
- сарадња суда и заводске установе у којој осуђено лице издржава изречену казну у погледу припреме реферата о владању и понашању осуђеног лица је често недовољна, неблаговремена, површна, па чак и некавалитетна што не пружа довољно солидну основу за доношење одлуке о помиловању,
- судови често уз поднету молбу за помиловање не достављају министарству правде законом предвиђену документацију као што је: мишљење, извештај, обавештење, потврда, а што су иначе обавезни да чине тако да накнадно тражење ових података само успорава и непотребно одуговлачи поступак. Такође је уочено да у достављеним извештајима од стране суда недостају подаци о ранијој осуђиваности (поврату) осуђеног лица о чијем се помиловању одлучује, а што свакако представља веома важну, ако не и одлучну чињеницу,
- у припремљеним рефератима од стране суда често недостају и такви подаци који се односе на: поступак за ванредно ублажавање казне, да ли је овај поступак покренут, у току или је и како окончан, затим да ли је у току трајање условног отпуста или је он одбијен или пак опозван, а што све може бити од значаја приликом доношења одлуке о давању помиловања,
- квалитет реферата који сачињавају одређени судови није задовољавајући, мишљења су непотпуна, штура, неаргументована и без довољно релевантних чињеница, што све отежава и ослжава доношење адекватне одлуке по поднетој молби за помиловање. Такође ни заводске установе у којима осуђена лица издржавају казне затвора као ни јавни тужиоци у одређеним фазама поступка за помиловање недовољно квалитетно, аргументовано, благовремено и образложено дају своја мишљења по поднетим молбама, иако су на то обавезани изричитом законском одредбом,
- у појединим случајевима суд недовољно ажурно и квалитетно врши проверу навода чињеница и података који су истакнути у поднетој молби за

⁹ Никола Маљковић, Појам и садржина помиловања, поступак и учесници, Судска пракса, Београд, број 6/1998. године, стр. 75.

БЕЗБЕДНОСТ

помиловање, нити поткрепљује адекватним, ваљаним доказима своје мишљење, већ исто сачињава без довољно промишљеног, аргументованог и основаног упуштања у коментарисању истих.

Но, и поред учених недостатака у поступку давања помиловања мора се рећи да је овај веома важан институт кривичног права и инструмент криминалне политике теоријски и практично веома присутан у нашој кривично правној стварности.

Конечно, на крају поступак за помиловање се поред молбом законом овлашћених лица може покренути и по службеној дужности. Такав је случај код давања аболације (ослобођења од кривичног гоњења), као и када се ради о групном помиловању осуђених лица поводом неког значајног празника.

ПРАВНА ПРИРОДА ПОМИЛОВАЊА

Поред законског одређивања појма помиловања у кривичноправној литератури се могу наћи различита појмовна одређивања овог института.

У формалноправном смислу помиловање је појединачни правни акт - одлука о помиловању којим се мења дејство другог правног акта на тај начин да се трансформише, или се искључује његово извршење, или се у случају аболације њиме спречава у потпуности доношење било каквог појединачног акта који се односи на кривичну санкцију или њој уподобљену кривично правну меру (нпр. правну последицу осуде или брисање осуде), иако постоје све правне претпоставке за доношење оваквог појединачног акта. У том смислу, институт помиловања има неку врсту корективне функције у правном систему.

Иако актом о помиловању није угрожен, не ништи се, нити се дерогира формални интегритет судске одлуке, ипак се угрожава и ништи, или се трансформише њен функционални интегритет, њено правно дејство и то управо оно дејство које се односи на кривичну санкцију. Зато се као тачно појављује тврђење да се актом помиловања мења судска одлука, али се тиме не дира у њену правну снагу, правну моћ, у њену законитост.¹⁰

У сваком случају, помиловање има ванредно снажно правно дејство. Оно је чак у извесним случајевима јаче и од судске одлуке, па чак и од дејства самог закона, будући да ништо и дерогира његове одредбе о кажњавању учиниоца кривичног дела. Овде се управо ради о појединачном правном акту и то акту који се односи на кривичну санкцију или другу кривичноправну меру.

Помиловање је акт који се односи на поједина одређена лица. То је, стога, лични, персонални, индивидуални акт, а не нормативни акт који ствара ситуације за неодређени број лица унапред.¹¹

¹⁰ Фрањо Бачић, Кривично право, Опћи дио, Загреб, 1978. године, стр. 509.

¹¹ Јанко Таховић, Кривично право, Општи део, Београд, 1961. године, стр. 379.

У формалном смислу, с обзиром на орган који га доноси и форму самог акта, помиловање се јавља као управни акт - решење. Али по садржини, то је акт који доноси највиши орган власти и који се односи на кривичну санкцију, па се тако он у материјалном смислу сматра судским актом. Тако се помиловање може одредити као појединачни правни акт којим се у извесном смислу одлучује о дејству, улози и функцији другог раније донетог судског акта или акта који треба донети.

Актом помиловања се "in concreto" одлучује о судбини непосредне примене кривичног закона на један конкретан случај извршења кривичног дела од стране одређеног конкретног лица или конкретних лица. Стога се овим актом највишег органа власти, на одређени начин у одређеној мери у конкретном случају ништи сам закон који би морао бити или је већ примењен. Тако се помиловањем, у конкретном случају, искључује примена закона. Неретко се у литератури могу наћи и таква тврђења да је помиловање дато у форми управног акта, у материјалном смислу закон односно "специјална законска норма којом се дерогира општа норма закона".

По свом граматичком, али и историјско-генетичком значењу, помиловање треба да представља акт милосрђа, акт милости државе који је представљен у државном органу који управо и одлучује о помиловању у односу на учиниоца кривичног дела који је већ санкционисан или би тек требало да буде санкционисан, односно према коме је било могуће применити неку другу кривично-правну меру која формално не представља кривичну санкцију.¹²

Тако се милосрђе државе појављује као идејна и легитимирајућа основа института помиловања. На овај начин он уводи у правни систем "ванправне елементе". Њиме се коригује и исправља и само право, додуше, у одређеним законом испуњеним условима и претпоставкама. Тако се путем "ванправног" мења правно, чиме се практично на посредан начин врши и корекција права.

У литератури се могу такође наћи и таква схватања која помиловање одређују као политички акт, акт политичке природе. Право на давање помиловања припада највишим политичким органима. То значи да такав акт представља израз воље суверена, посебно ако се даје поводом неког значајног празника из националне или државне историје. Суверен по својој дискреционој оцени слободно без икаквог образложења одлучује да ли ће и у ком обиму и ком лицу дати помиловање или одбити давање ове изузетне законске могућности. То је коначан акт против кога није могуће водити управни спор. Најчешће се управо помиловање и не даје из правних, већ из политичких разлога (па чак и из социјалних и других ванправних разлога).

Примена помиловања представља нескривено признање да се под упитник ставља целокупно право, напетост у самој идеји права као и могућност конфликта између идеја права и идеја друге врсте, као што су етичка и религијска.¹³

¹² Станко Пихлер, *op. cit.*, стр. 688.

¹³ Густав Радбрух, *Филозофија права*, Београд, 1980. године, стр. 224.

БЕЗБЕДНОСТ

ОПРАВДАНОСТ ПРИМЕНЕ ПОМИЛОВАЊА

Помиловање је давнашњи институт кривичног права који има широку примену. Управо зато што се овде ради о дискреционом овлашћењу највиших органа власти, дакле, о акту политичке природе, то се помиловање појављује и као специфична врста друштвеног реаговања на криминалитет. Због свог огромног значаја за утврђивање казнене политике, помиловање као општи основ гашења кривичне санкције побуђује велику пажњу и теорије и праксе. Тако се у теорији разликују два супротстављена става о примени овог института.

Најчешће се против примене помиловања истичу следећи разлози:

- широком применом овог института може доћи до неједнаког правног третирања осуђених лица по разним критеријумима што може довести до арбитрерности и самовоље;
- у поступку давања помиловања могуће су злоупотребе, али и погрешке појединих органа;
- оно може негативно, па чак и штетно да делује на казнену политику судова, на тај начин се у кривично право уводе ванправни, најчешће политички моменти и сл.

Но, и поред свих приговора, помиловање је данас широко примењиван институт борбе против криминалитета. У литератури се као разлози за његово постојање и примену наводе следећи:

1. Помиловање представља акт политичке мудрости који омогућује да дођу до изражаја у конкретном случају и одређени моменти ванправног карактера, најчешће политички мотивисани, што може довести до мењања курса репресије уопште, или у погледу неких кривичних дела или у погледу неких учинилаца ових дела. То је и оправдано, посебно када се има у виду друштвени (социјални) карактер кривичног права као реалне друштвене појаве која је подложна сталним променама, док, с друге стране, стоји спорост у законодавној процедури приликом измена и допуна прописа. Стога није далеко од истине размишљање да је "помиловање средство за успостављање равнотеже између човечности и правде".¹⁴

2. Поред свих гарантија за заштиту слобода и права учиниоца кривичног дела и вишестепености поступка уз учешће различитих државних органа, ипак су могуће ситуације у којима се услед судске заблуде, погрешке или лажног исказа неког учесника у поступку дешава доношење незаконитих судских одлука, па чак и кажњавања невиних лица. У таквим ситуацијама када су исцрпљене све могућности исправљања грешака путем редовних или ванредних правних лекова, осуђеном лицу се неправда може отклонити једино путем помиловања.

3. Приликом одређивања појединих кривичних дела и санкција законодавац је имао у виду степен опште друштвене опасности. При томе је могуће да се

¹⁴ Јован Стефановић, Правна природа акта о помиловању и могућност административног спора чији је он објекат, Архив за правне и друштвене науке, Београд, број 4/1925. године, стр. 279.

под описом кривичног дела у законском тексту нађу и такве делатности које у својим конкретним испољавањима нису више друштвено опасне или показују незнатан степен друштвене опасности. Стога се неправична решења која могу уследити применом важећег законског текста могу отклонити путем помиловања.

4. Промењене друштвене, економске, а посебно политичке прилике могу бити оправдани разлог за примену института помиловања. Посебно ако се има у виду чињеница да се помиловање даје најчешће поводом неког значајног празника из државне или националне историје, што све може да има позитиван ефекат, чиме се мења однос друштва према учиниоцу таквог кривичног дела. С променом друштвено-економских или политичких прилика тако се може изречена казна показати као превише строга, па тиме и неправична.

5. Примена института помиловања се такође оправдава његовим позитивним утицајем на рад, понашање и владање осуђеног лица у заводској установи у току издржавања изречене казне. Знајући да ће својим активним учешћем у процесу преваспитања и ресоцијализације моћи издејствовати укидање или ублажавање изречене казне, осуђено лице има изузетно снажан подстрек.

6. Помиловање такође указује на изузетно хуманистички и демократски карактер кривично права уопште и на хуман, човечан однос друштва - државе према осуђеним лицима.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Помиловање је један од основа којим се гаси право државе на кажњавање учиниоца кривичног дела. Тиме се у ствари гаси само право државе, али се не дира у постојање извршеног кривичног дела. Дело као такво постоји, али без казне која је требало да буде изречена односно извршена. Помиловање је дакле институт јавно правне природе. Оно је и установљено управо у јавном интересу, у интересу друштва као целине, а не у интересу учиниоца кривичног дела како би то на први поглед изгледало.

У поступку давања помиловања учествује низ веома високих државних органа: суд који је у првом степену и донео пресуду о врсти и мери казне (или друге кривичне санкције), заводска установа у којој осуђено лице издржава изречену казну, јавни тужилац, министарство правде и на крају суверен (председник републике) чиме је значај и карактер овог института изузетан и далекосежан.

Управо зато је нужно указати на потребу да се утврде, изграде и систематизују одређени ставови, начела и критеријуми који би у пракси одлучивања о примени института помиловања били од пресудног значаја. У сваком случају ти критеријуми би полазили од одређених: друштвених, политичких, социјалних, економских и сл. елемената, затим принципа и потребе казнене политике, остварене сврхе кривичних санкција (опште и посебне сврхе) и сл.

То другим речима значи да у сваком конкретном случају помиловања надлежни органи приликом давања свог мишљења, предлога односно одлуке

БЕЗБЕДНОСТ

треба да имају у виду нарочито следеће: личност осуђеног лица у целини, његову материјалну, здравствену, породичну, радну и социјалну ситуацију, околности под којима је кривично дело извршио, степен кривичне одговорности, намера, циљ, побуде, мотиви, кајање због извршеног дела, држање учиниоца после извршеног кривичног дела, али и понашање осуђеног лица у поступку издржавања казне, његово радно ангажовање и допринос свом процесу ресоцијализације, реадаптације и поправљања, те повратку у друштвену заједницу као "здрог члана".

На тај начин би помиловање као веома значајан кривично-правни и криминално-политички институт добио свој квалитативно нови виши ниво, и могао би да оствари своју основну сврху као акт државног милосрђа, да се држава добровољно одриче права на кажњавање учиниоца кривичног дела у име "виших циљева".

ЛИТЕРАТУРА:

1. Фрањо Бачић, Кривично право, Опћи дио, Загреб, 1978. године.
2. Загорка Јекић, Кривично процесно право, Београд, 1994. године.
3. Драган Јовашевић, Лексикон кривичног права, Београд, 1998. године; Збирка прописа о помиловању са коментаром, Београд, 1999. године.
4. Никола Маљковић, Појам и садржина помиловања, поступак и учесници, Судска пракса, Београд, број 6/1998. године.
5. Станко Пихлер, Прилог расправи о помиловању, Правни живот, Београд, број 6-7/1987. године.
6. Густав Радбрух, Филозофија права, Београд, 1980. године.
7. Јован Стефановић, Правна природа акта о помиловању и могућност административног спора чији је он објекат, Архив за правне и друштвене науке, Београд, број 4/1925. године.
8. Зоран Стојановић, Кривично право, Општи део, Београд, 2005. године.
9. Јанко Таховић, Кривично право, Општи део, Београд, 1961. године.
10. Милан Шкулић, Кривично процесно право, Београд, 2006. године.

THE INSTITUTE OF PARDON IN OUR LEGISLATION

Abstract: Pardon as a very significant institute of criminal law and crime policy presents one of the grounds on which the right of a state to punish a perpetrator of a criminal offence is abolished. However, it negates the right of the state without bringing into question the existence of the criminal offence. The criminal act in itself exists but without the sanction that was supposed to have been imposed. The institute of pardon has been introduced in the interest of the public, the society as a whole, and not in the interest of the offender, as it may appear at first sight. Due to its enormous significance in establishing sanctions policy, pardon as a general grounds for abandoning criminal sanctions calls for much attention both from theoretical and practical aspects.

Key Words: criminal law, sanction, abolition, pardon, amnesty.

Горан НИКОЛИЋ,
Полицијска управа Шабац

ВЕЛИКА БРИТАНИЈА И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ

Резиме: У овом раду аутор анализира однос Уједињеног краљевства Велике Британије и Северне Ирске према европским интеграцијама. Посебна пажња је посвећена хронологији приступања Уједињеног Краљевства данашњој Европској унији. С тим у вези он истиче традиционалну поделу британског друштва на изолационисте и интеграционисте. Он посебно ставља акценат на сарадњу Велике Британије и Европске уније у вези са сарадњом у области правосуђа и унутрашњих послова. Такође, аутор се фокусирао на учешће Велике Британије у раду Еуројуст, Европола, Енфопола и Еврожандармерије. Рад садржи и преглед позиција дипломатије Велике Британије у вези са проширењем Европске уније и изградњом концепта "наднационалне Европе".

Кључне речи: Велика Британија, Европска унија, безбедност, Еуројуст, Еуропол, Европска жандармерија, Енфопол, Лабуристичка партија, Конзервативна партија.

УВОД

Један од најважнијих избора са којим се суочавају државе у савременом међународном систему је питање да ли да жртвују своју аутономију ради веће међународне сарадње. Сложивши се да поштују правила у оквиру заједнице држава, подразумева да се чланови те заједнице одрекну неких модела понашања.

Губитак аутономије је постао присутнији, како је светска политика почела да се све више институционализује. Број, овлашћења и обим деловања међународних институција је у огромној мери порастао за отприлике 60 година. Регионалне организације, као што је Северноамерички споразум слободне трговине НАФТА и ЕУ, нуде државама могућност да се сложе са одређеним правилима у замену за ограничену, смањену аутономију. Водеће глобалне групе, као што су поједине светске трговинске организације кодификују општа правила на слободној трговини, али ограничавају да државе користе политику која је у конфликту са циљевима слободне трговине.

Различите друштвене групе у оквиру државе заузимају потпуно различите позиције на одржавању равнотеже између међународне сарадње и домаће аутономије, јер ће на њих та одлука извршити утицај. Како да објаснимо

БЕЗБЕДНОСТ

интересе држава, с обзиром на то да неке друштвене групе имају користи од ових договора, аранжмана, а неке не? Како се развијају друштвени и економски односи између двеју суседних држава, тако се развија и потреба за међународном сарадњом. Институционализовање међународних правила понашања повећава економску стабилност, доноси отвореност и транспарентност, осигурава већу количину информација о понашању других држава, и обезбеђује прилику да се идентификују и казне дезертери, издајници.

Питање да ли да се жртвује домаћа аутономија за европске интеграције, је једно од најчешћих и најстраственије дискутованих питања у британској политици. Стога, постоји распрострањено мишљење, међу неким политичарима, да је Британија ближа англофонским земљама, посебно САД, него ЕУ. Према том ставу, европске интеграције су контрапродуктивне и неприродне, јер се косе са јаким везама Британије и англофонских држава. Ове везе су и од културног и од економског значаја.

Идеја стварања Европске уније није нова. Она се јавља још у средњем веку¹, да би се о њој почело интензивно расправљати у деветнаестом веку, док се планови и дебате о овом питању интензивирају након Првог светског рата. Значајно је истаћи, да је у дебати на континенту место Британије у било којој од предложених верзија уједињене Европе, било контроверзно од самог почетка. Због британских веза са Комонвелтом, *grof Soundenhove Kalergi* и његов Пан-европски покрет нису значајније узимали у обзир британско учешће². И после Другог светског рата Велика Британија је имала извесне резерве према остваривању тог пројекта. То је посебно долазило до изражаја када је у овој земљи на власти била Конзервативна партија, која је и даље неутемељено неговала култ Британије као суперсиле. Јак подстицај за укључивање Велике Британије у процес европских интеграција дале су Сједињене Америчке Државе, које су у овој земљи виделе својеврстан мост, који би спојио до тада више векова конфронтирани земље - Француску и Немачку. Али што је можда још значајније, САД су у Британији виделе и заступника властитих интереса у Европи. Поред оваквих инсистирања, Британија дуго остаје изван суштинских европских интеграција.

Овај рад је конципиран тако да у првом делу садржи један општи, историјски преглед односа Велике Британије и Европске заједнице/уније, од појаве идеје о европским интеграцијама до укључивања Велике Британије у ЕУ. У другом делу рад садржи анализу односа званичне британске политике и појединих сегмената европских интеграција: јединственог монетарног и економског система, заједничке спољне и безбедносне политике и сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова. Посебно је анализирана и британска визија будућег развоја и проширења Европске уније.

Општа хипотеза овог рада се заснива на чињеници да се сложеност односа Велике Британије према европским интеграцијама може се најјасније приказати кроз анализу њеног традиционалног географско-културолошког изо-

¹ Franc Knipping, *Deutschland, Frankreich und das Ende der Locarno-Ara 1928-1931*, Munch, 1987, p. 155.

² Ibid.

лационизма, али и кроз преглед односа британског друштва према европским интеграцијама, пре и после укључивања у Европску заједницу 1973. године. То се, што је веома значајно, исказује кроз бројне отпоре британског друштва у вези са чвршћим оквирима сарадње држава чланица Европске уније.

У Британији постоји стални друштвени и политички сукоб два приступа виђења друштвеног развитака. Први приступ, који је кроз владавину Конзервативне партије био доминантан до друге половине деведесетих година, представља изолационистички или евроскептички концепт развоја Велике Британије. Он се заснива на тежњи за очувањем властитог идентитета у свим сферама европских интеграција, које се разумеју као извесно "нужно зло". Овакав приступ почива на митолошко-опсесивном погледу на некадашњи положај ове европске земље. Други концепт развоја је утемељен на интеграционистичким постулатима и тежи ка потпуном укључивању Велике Британије у све европске интеграције. У политичком смислу он је артикулисан и предвођен превасходно Лабуристичком партијом, актуелног британског премијера Тонија Блера.

Нису ретки аутори који су се при проучавању политичке антропологије и политичке географије старог континента ослањали на фактор географског положаја Велике Британије и са њим повезивали традиционално-изолационистички концепт ове некада једне од водећих држава света. Таква географска одвојеност од остатка континента, успоставила је суштински нов концепт развоја друштва. Поред извесних особености које су изражене током савремене политичке историје, Велика Британија је дала значајан допринос у време преломне индустријске револуције у XVII веку. Затим је својом дуго негованом парламентарном традицијом успела да се наметне као узор савремених демократија. У британском друштву дуго је негована монархистичка традиција и култ суверена као представника јединства Британије, али и култ Англиканске цркве,³ у којој долази до мешавине верског и националног.

Велика Британија је успела да током своје модерне историје, у процесу конституисања нових вредности демократског друштва допринесе цивилизацијском обликовању савременог, глобалног поретка. Један од првих чинилаца таквог утицаја представља појава и развој либералног капитализма,⁴ који је подстакао стварање савремене светске економије. Ширење индустријализације, јачање саобраћајних комуникација (посебно бродарства и железнице), револуција духа и демографски бум успели су да до XIX века истакну и нове принципе предузетништва, који су изражени кроз економију либерализма Adama Smitha.⁵ Модернизација Британије је у овом периоду извршена захваљујући слоју модерне буржоазије и новог племства.

³ Англиканска црква - *Church of England*, протестантска државна црква Велике Британије. Настала је издвајањем од римокатоличке цркве 1534. Државни суверен је формално највиши поглавар ове цркве. Видети: Jean Boisset, "Протестантизам - кратка повијест", Кршћанска садашњост, Загреб, 1985, стр. 48-50 и 221-222.

⁴ "Либерални капитализам настаје у време прелаза од мануфактуре на машинску производњу и карактерише га неограничена слобода конкуренције и лична иницијатива, без уплитања државе у привредни живот". Цитат: др Јовица Трукуља, "Капитализам", у: "Енциклопедија политичке културе", Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 479-484.

⁵ Adam Smith (1723-1790), економски филозоф и идеолог либерализма, аутор књиге "Истраживање природе и узрока богатства народа" (објављена 1776).

БЕЗБЕДНОСТ

Кључне промене у економској сфери допринеле су и рађању новог облика државне управе, који је нужно захтевао снажан апарат политичког канала-сања, оличен кроз парламентарну демократију.⁶ Такав развој демократских традиција узрокује и појаву три доминантне политичке партије у Великој Британији: Конзервативне и Либералне,⁷ које су настале током XVIII века и Лабуристичке, која је формирана почетком XX века. Конзервативна и Либерална партија постају политички и идеолошки носилац изворних принципа либералног капитализма, док се касније оформљена Лабуристичка партија појављује као политички одговор на све унутрашње противуречности таквог система (сиромашење радника, првобитна акумулација капитала, искључива индивидуалистичка друштвена перцепција, итд.).

Трећа битна одредница британске доминације током протеклог века јесте колонијализам,⁸ који успева да се у извесним блажим формама, на првом месту кроз културолошку формулу, очува и данас у земљама Комонвелта.⁹

Крај британске доминације представља завршетак Другог светског рата, када њен примат суперсиле заузимају Сједињене Америчке Државе.

УЛОГА ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ У ЕВРОПСКИМ И ЕВРО-АТЛАНТСКИМ ИНТЕГРАЦИЈАМА ПОСЛЕ 1945.

Ратом опустошена Европа и потпуно поражен концепт националсоцијализма Адолфа Хитлера, наметнули су неопходност преиспитивања дотадашњег европског идентитета. Схватању нужности европских интеграција допринело је јачање комунизма, након Другог светског рата, не само у Русији, него и у Источној и Централној Европи.

Од краја XIX века стално јачан концепт националне државе и њој иманентних одлика суверености морао је да претрпи суштинске измене. Показало се да су сви покушаји "обједињавања" старог континента на тој основи претрпели пораз (од Наполеона до Хитлера). Ни инсистирање на анационалном и евроунификационом принципу није могло да буде јасна алтернатива у обликовању будућих интеграција. Ипак, већ 5. маја 1949. године у Лондону, на иницијативу Велике Британије, Француске, Белгије, Холандије, Италије, Луксембурга, Шведске, Данске, Норвешке и Ирске настаје прва регионална организација - Савет Европе. Циљ ове организације био је да окупи све земље Западне Европе које се залажу за принципе либералне демократије и које представљају противтежу источноевропским земљама и Русији.

Поред европских интеграција јавља се и потреба за евро-атлантским интеграцијама, односно чвршћег повезивања земаља Западне Европе и Сједи-

⁶ Велика Британија је парламентарна монархија у којој је суверен формални шеф државе. Власт је подељена на извршну (Влада), законодавну (двodomни Парламент) и судску.

⁷ Либерална партија је настала крајем XVIII века. 1988. године је дошло до уједињења са Социјалдемократском партијом (која је формирана 1981) тако да настаје Либерално-демократска партија.

⁸ Велика Британија је била једна од највећих колонијалних сила. Посеђовала је колоније у источној Африци, затим Бурми, Авганистану, Јужноафричкој унији, Египту, Сомалији, на Златној обали, Нигерији, као и низу острва у Тихом океану.

⁹ Земље Комонвелта прихватају врховну власт британског суверена, који је у њима представљен кроз гувернера.

њених Америчких Држава. Тако 4. априла 1949. године настаје Северноатлантски савез (НАТО), који је представљао војни блок са основном тежњом да се "обузда" даље ширење сфере утицаја Совјетског Савеза.

Идеја некадашњег британског премијера Винстона Черчила (изнета 1946) о стварању Сједињених Држава Европе, по узору на Сједињене Америчке Државе није могла наићи на суштинску подршку у тренутку када су латентне нетрпељивости између појединих земаља Европе још трајале. Ипак је одлучено да се у процес европских интеграција крене тактиком "корак по корак". Тако 1951. године настаје Европска заједница за угљ и челик, а нешто касније и Европска заједница за нуклеарну сарадњу (ЕУРОАТОМ). Циљ ових заједница био је спречавање развоја војне индустрије и стварање сигурног окружења у Европи. Трећа заједница, Европска економска заједница настаје 1957. и њена надлежност се односила на сарадњу у области слободне трговине. Обједињавањем све три наведене заједнице 1965. године је створена Европска заједница.

Велика Британија није учествовала у формирању Европске заједнице и њена влада је показивала сталну уздржаност и суштинске резерве¹⁰ према овом пројекту.

Прву иницијативу за придруживање Велике Британије Европској заједници изнела је још 1961. конзервативна влада британског премијера Харолда Макмилана, али је француски председник Де Гол уложио право "вета" и тако блокирао улазак ове земље. Више од десет година касније, 22. јануара 1972. године потписан је Финални акт који је отворио могућности за пријем Велике Британије у Европску заједницу 1. јануара 1973. године. У првим годинама свога чланства у ЕЗ Британија и даље испољава одређене резерве и неретко блокира рад органа Заједнице. То се најдрастичније могло уочити у периоду од 1979-1989, када је захваљујући Маргарет Тачер, тадашњем британском премијеру и њеној политици, често долазило до блокирања рада Заједнице. Ово раздобље у развоју Заједнице често се назива периодом "еуросклерозе".

Поред усклађивања интерних правних и других прописа, Велика Британија је наставила својеврсно трагање за новим, другачијим идентитетом Европе, путем којег би сачувала принцип свог изворно-државног суверенитета. То је значило и стално инсистирање на властитом политичком и економском идентитету.

И током прве половине деведесетих година настављен је процес делимичне опструкције Заједнице. То се показало и кроз изразито супростављање британског мњења Уговору из Маастрихта (1993. године), и када је због поделе унутар владајуће Конзервативне партије умало дошло до пада владе Џона Мејџора¹¹ због противљења ратификације уговора у британском парламенту.

¹⁰ Видети: "Britain and the European Communities", British Information Services, London, 1971, pp. 1-35. i Miriam Camps, "European Unification in the Sixties: From Veto to the Crisis", Oxford University Press, London, 1967, pp. 125-155 and 157-195.

¹¹ Т. С. Hartley, "Основи права Европске заједнице", COLPI-Институт за уставну и правну политику, Београдски центар за људска права, Београд, 1998, стр. 7.

ОДНОС КОНЗЕРВАТИВНЕ И ЛАБУРИСТИЧКЕ СТРАНКЕ ПРЕМА ЕВРОПСКИМ ИНТЕГРАЦИЈАМА

Мишљења смо да ћемо однос Велике Британије према Европској заједници/унији најбоље сагледати кроз историјски развој ставова према европским интеграцијама, две већ дуже време, најзначајније политичке партије у Великој Британији Конзервативне и Лабуристичке. Као прилог томе можемо навести и чињеницу да су на изборима 1987, од укупно 650 посланика Доњег дома (House of Commons) конзервативци освојили 375 места, а лабуристи 229. Остале партије као што су: Шкотска националистичка партија, Велшка националистичка партија, Унионисти Алстера и друге странке, имају већу снагу и политичку моћ него што то број њихових посланика говори, али се та њихова политичка моћ и снага више испољава на унутрашњој политичкој сцени него на одређивању смера деловања британске спољне политике. Важно је напоменути и да је на изборима за Европски парламент у Великој Британији, који су се одржали у јуну 2004. победу однела Конзервативна партија.

Конзервативна партија и Европска унија

Од како је Маргарет Тачер одржала свој контроверзни говор у Бругес, септембра 1988. године, постала је опште позната чињеница у британској политици, да је Конзервативна партија у основи подељена око питања Европе. Иако је дошло до промена у вођству и политици, постали смо сведоци све дубљих подељености у политици Конзервативне странке, још од политике попуштања да би се избегао рат, 1930. или чак још од 1840. односно од катарзе изазване укидањем Corn Law. Двосмисленост Џона Мејџора да прави компромисе, више нису давали резултата у одржавању јединства партије од како је госпођа Тачер рекла "Не", "Не", "Не", и од како је Вилиам Хејг открио да је његов евроскептички политички став трансформисао бивше евроентузијастичке лојалисте у речите побуњенике, који су постали глуви да удовоље Унији.

Међутим, може се тврдити да, иако господин Хејг није успео да успостави истинско јединство партије, његова политика скептицизма према Европи води ка томе да конзервативци све више пристају да раде за, а не против тог врло мало распрострањеног мишљења, и у оквиру парламентарне странке и на нивоу изборних јединица. За разлику од Џона Мејџора који је доживео пад ауторитета и отуђио се од општег мишљења странке која је била скептична по питању еура, приступ Вилијама Хејга, по питању европске интеграције уопште, и, конкретно, по питању заједничке валуте, може му повећати шансе да победи, преузме вођство. Догађаји који су се десили од општих избора 1. маја 1997. пружају значајне доказе који упућују на то.

Пре него што оценимо промену политике Вилијама Хејга, потребно је проценити свеукупни приступ, општи приступ Џона Мејџора по питању европске интеграције. Мандат Џона Мејџора може се поделити на три јасно раздвојена дела. У првом делу, или периоду, између новембра 1990., кад је постао лидер Конзервативне странке, и општих избора у априлу 1992, Мејџор је

водио политику компромиса да би одржао странку на окупу, јер је питање Европе претило да је разбије. Други период је био период ентузијазма, одушевљења еуром, између победе на изборима 1992. септембра 1993., који карактерише Мејџорова подршка упућена европском монетарном систему и прихватање уговора Maasricht, уговора који је створио ЕУ, од стране Доњег дома.

Као илустрација Мејџоровог приступа у овом периоду може послужити то што се чинило да његови главни политички непријатељи нису били опозиција, већ конзервативци и еуро скептици. Они су "кучкини синови" који "шире отров" и он ће их "проклето разапети". Изразио се не баш дипломатским речником, у предговору пропагандног летка Форин Офиса штампаног да се прослави председавање Британије Европском заједницом од јула до децембра 1992., рекавши да је "за нас, Британце, Европа део наших живота, пошто смо острво, неке наше традиције се разликују. Али наша историја и култура је у тесној вези са историјом и културом других европских народа.". Председник владе је чак, нашао времена, у свом распореду препуном обавеза, да лично изабере лого председавања Уједињеног Краљевства, а то је био један горопадни лав по имену Рори који се у ту сврху шепурио на застави Европске заједнице, са жутим звездама на плавој позадини. Штавише, Мејџор је почео поштовати способност Жака Делора као економисте, на изненађење британских радника, владе и образованијих по питању економије. У трећем периоду од септембра 1993. године до 1997. године, укључујући ту и опште изборе поменути године, Мејџор се вратио политици компромиса. За време компромиса, европски задаци су били питање партијског менаџмента, како је Мејџор настојао да очува крхку представу партијског јединства. На крају, таква Мејџорова политика је највише допринела његовом поразу на изборима¹².

Можемо закључити, да је конзервативна партија подељена у питањима везаним за ЕУ. Међутим намеће се и закључак да су те поделе више питање неких дневно-политичких потреба, јер када је год било потребно, односно када се расправљало о неким битним питањима везаним за ЕУ, конзервативци нису ускратили своју подршку. Али ако се радило о усвајању неких закона који нису били неопходни за функционисање ЕУ, тада су вође Конзервативне партије ускраћивале своју подршку, па су затим тај свој поступак преко медија уздизали, настојећи да придобију и евро-скептике.

Лабуристичка партија и Европска унија

Поделе по питању европских интеграција у Конзервативној партији, које су чест проблем за партијско руководство, добро су документоване. Међутим нема никакве сумње да постоје поделе и у лабуристичкој партији око европских интеграција: загонетан је обим ових подела, као и степен утицаја на лабуристичку Владу. Тони Блер је често брз у негирању торијевских тврдњи да постоје значајније поделе у лабуристичким редовима. Тако је на пример

¹² Martin Holmes, The Conservative Party and Europe, The Political Quarterly Publishing Co., (1998. g) стр. 133-134.

БЕЗБЕДНОСТ

у писму Краљевском институту за међународне односе у априлу 1995. године истакао "Наравно, Конзервативци воле да истичу како постоје поделе унутар лабуристичких редова. То је нетачно. Као прво, поделе у Лабуристичкој странци, за разлику од оних у Конзервативној, су у највечој мери ствар прошлости. Наравно, постоје различита мишљења везана за европску будућност УК, али је важно препознати где се она износе и колика је њихова политичка тежина." Међутим, ако се погледа историјат подела у Лабуристичкој партији након II светског рата, већина научника који се баве политичким наукама, се слажу да су поделе настале по питању европских интеграција највише штете нанеле лабуристичкој партији.

Толико је дубок био расцеп шездесетих, да је Tribune Group ставила на листу изборних кандидата Reg Prentice, инкоришући његове "ултра-десничарске" ставове из разлога што је био страствени противник "Заједничког тржишта", иако је та одлука довела до тога да неки чланови Tribune Group поднесу оставку. Европа је такође, стајала иза проблема Владе Harold Wilson's, као и иза његових потешкоћа у партијском руковођењу. Wilson's позната тактика "цик-цак" Европи (не 1962, условно да 1966, не 1971. и да 1975. године), било је у највећој мери мотивисано тиме да ли је партија поседовала политичку моћ у то време или не, док је референдум организован 1975. године, био тако конципиран да сачува дубоко подељену партију од цепања. Ипак 1976. године, на партиској конференцији, донета је одлука да се супроставе директним изборима за Европски парламент. Callaghan влада је морала да се ослони на подршку конзервативних посланика, како би био усвојен Закон о изборима за европску скупштину у Доњем дому британског парламента. Лабуристи су се коначно поделили 1981. године. После избора 1979. године, на партијској конференцији је донета одлука којом се захтева повлачење из Заједнице, овог пута без референдума. Та одлука је донела много штете партији, јер је довела до одласка неколико лидера партије. Највиши ниво анти-европских осећања достигнут је 1983. године након датог обећања о повлачењу из Заједнице. Међутим лидерство Neill Kinnock's довело је до преокрета става о иступању из Заједнице. Austin Mitchel је сумирао наведени процес тако што је рекао "крајем 1984 године, ми више нисмо били за повлачење из Заједнице... Промена става се одвијала постепено: у 1987. години смо били за Европу, до 1992. смо били одушевљени Европом а 1995. то одушевљење је још више порасло".

Многи разлоге за промену става виде у постојању европских трговинских заједница, "тако да је Европа била корак испред од њих", док други разлоге виде у томе што су многи од Лабуристичких парламентарца, били убеђени да је Европа једина игра у граду, и да је њихов анти-европски став показао као не баш вредан став, остављајући скептике огорчене и маргинализоване. Изгледа да су Neil Kinnock, John Smith и Tony Blair успели да направе заокрет у лабуристичкој партији и да од ње направе про-европску социал-демократску партију.

Уместо закључка можемо навести изјаву једне од најутицајних лабуриста, баронесе Tessa Blackstone, која је изјавила. "Лабуристи можда имају своје евро-скептике, али су они углавном угашени вулкани са мало или без икаквог утицаја".

**БРИТАНСКА ДИЛЕМА ВЕЗАНА ЗА УВОЂЕЊЕ ЈЕДИНСТВЕНЕ
ЕВРОПСКЕ ВАЛУТЕ: ЕВРО - ДА ИЛИ НЕ ?**

Први од три "стуба"¹³ интеграција у оквиру Европске уније представља покушај стварања јединственог европског економског система. То подразумева постепени прелазак кроз пет фаза. Прва се односи на успостављање Зоне слободне трговине (European Economic Area-EEA), друга је везана за стварање царинске уније, док је трећа Јединственим европским актом из 1985. промовисана кроз јединствено тржиште роба (Single European Market - SEM).¹⁴ Велика Британија је, мање или више вољно, укључена у европске економске интеграције до овог степена, док наредне фазе сматра угрожавањем властитог националног интереса. Четврта фаза овог процеса се односи на почетак припрема за увођење јединствене валуте - евра, тј. стварање монетарне уније и припрему за пету фазу - стварање јединственог привредног простора.

Уговором из Мастрихта је остављена могућност свакој земљи чланици Европске уније да, уколико тако жели и то сматра својим интересом, пренесе само део своје економске суверености на органе Европске уније. Тиме је остављена могућност да свака земља чланица очува део властите економске суверености, која је најпре оличена кроз очување властите валуте. Велика Британија је искористила ово право и није ушла у процес успостављања јединствене европске валуте - евра.

Извори оваквих британских отпора се поново траже у традиционалној евроскептичности, али је овакав став британске владе условљен и вишедеценијском пропагандом некада владајућих конзервативаца против чвршћих европских интеграција. Осећање евроскептичности се постепено претворило у својеврсну еврофобију. Колико су традиционалне британске представе о својој особености укоренење, показује и чињеница да Британци не желе да прихвате новац на којем нема лика њиховог суверена. Заступање идеје о укључивању у пројекат звани "евро" дуго је било равно јереси, а евроинтеграционистичке снаге су стидљиво представљале потенцијалне предности јединствене валуте. Владајући лабуристи и премијер Блер у протеклих пола године воде активну кампању¹⁵ за одржавање референдума, на којем би се Британци дефинитивно изјаснили о прихватању европске валуте. Битно је наговестити чињеницу да Велика Британија није једина земља Европске уније која није прихватила јединствену валуту. То су учиниле још Данска и Шведска, која кроз вештачко изазивање буџетског дефицита симулира неиспуњавање услова за улазак у круг земаља које ће прихватити евро, познатије као *Еуроланд*.

¹³ Уговором из Мастрихта су утврђена три "стуба" као основе за европске интеграције. То су: 1. стварање јединственог економског система, 2. сарадња у области спољне и безбедносне политике и 3. сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова.

¹⁴ "Britain 2001", The Stationery Office, London, 2001, pp. 78-80 and p. 420.

¹⁵ Политика, 3. децембар 2001, стр. 4.

БЕЗБЕДНОСТ

Британски премијер Tony Blair је током своје посете азијском региону почетком јануара 2002. у многобројним изјавама¹⁶. подвукао да ће се званична Британија што пре морати изјаснити поводом приступања Европској монетарној унији и самим тим прихватити јединствену валуту - евро. Ово се може тумачити као до сада најзначајнија подршка еврџу и самим тим израз недвосмислене подршке овом пројекту.

И поред тога што званично не жели да прихвати јединствену европску монету, Британија је принуђена да у свим међународним финансијским трансакцијама вредност фунте усклађује са трећом по снази светском валутом - евром. То олакшава слободно кретање капитала и услуга, али уједно отежава британским грађанима путовања у земље ЕУ због нужности замене фунте у евро.

УЧЕШЋЕ ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ У КРЕИРАЊУ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ

Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније (Common Foreign and Security Policy - CFSP), као други стуб европских интеграција, утврђена је уговором из Мастрихта (1993). Она подразумева утврђивање јединствене стратегије, затим смерница заједничке политике и праваца јединствене акције. Утврђивање јединствене позиције подразумева нужно усаглашавање између држава чланица ЕУ, које потом делују јединствено у смислу преузимања јединствене акције. Споразумом из Мастрихта је утврђено и процедурално представљање јединства ЕУ на овом плану, кроз Високог представника ЕУ за спољну и безбедносну политику.

Велика Британија подржава заједничку спољну политику Европске уније и игра активну улогу у њеном креирању. Званични британски став¹⁷ полази од тога да се успостављањем заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније, помаже јачој европској позицији у међународним односима. Безусловна подршка УК европском индентитету одбране и безбедности датира од 1998 године, односно од усвајања француско -британске декларације из Сент Малоа у децембру те године. Усвајањем поменуте декларације, Велика Британија се и формално приклонила ставу преосталих чланица ЕУ о неопходности стварања властитих капацитета за самосталне акције у оквиру кризног менаџмента, означило је преломни моменат и уклањање последње сметње за убрзавање процеса изградње европског индентитета и одбране.

На иницијативу Велике Британије, Италије и Француске на самиту Европског савета у Хелсинкију децембра 1999. донета је одлука да се створе европске војне снаге, под називом Еврокорпус.¹⁸ Наредне године на састанку европских министара одбране у Бриселу 21. новембра 2000. објављен је формални

¹⁶ "BBC World Service", Internet, 01/02-05/02, <http://news.bbc.co.uk.html>.

¹⁷ "Common Foreign and Security Policy", Foreign and Commonwealth Office, London, Internet, 10/02/00, <http://www.fco.gov.uk/news/dynpage.asp?Page=10388.html>.

¹⁸ "Britain 2001", The Stationer Office, London, 2001, pp. 81-82.

план за европске оружане снаге. Према декларацији о ангажовању на војним снагама, назначено је да ће до 2003. године европске оружане снаге достићи број од 100.000 људи, 400 борбених летилица и 100 бродова, спремних да одрже мисију од 600.000 борбеног особља на период од годину дана. Основна улога ових снага би била усмерена на превенцију регионалних сукоба и покушаје управљања кризама. Исте године Европски савет је утврдио конкретне облике сарадње између Северноатланског савеза и Европске уније, везане за потенцијално учешће ових снага у регионалним кризама, насталим у земљама које не припадају овим организацијама. Са друге стране, Велика Британија је једна од земаља оснивача Северноатланског савеза и у потпуности подржава његове активности. Овај савез за Британију још увек остаје једини сигурни гарант колективне безбедности.

Уговором о Европској унији из Нице (1999) утврђени су принципи Европске безбедносне и одбрамбене политике¹⁹ (European Security and Defence Policy - ESDP), који се у потпуности подударају са приоритетима званичне британске политике у овој области. То се најпре односи на истицање кључне улоге НАТО као гаранта колективне безбедности, али и на укључивање овог система онда када НАТО не жели да буде ангажован. Основни циљеви Европске безбедносне и одбрамбене политике су усресређени на одржавање мира и спровођење хуманитарних акција, али то још увек не представља јединствену европску армију. Свака земља чланица ЕУ ће имати пуно право да на националном нивоу донесе одлуку о евентуалном учешћу у наведеним акцијама.

Након терористичких напада 11. септембра 2001. године у САД, државе чланице ЕУ су одлучиле да јачају војне и цивилне капацитете, који су потребни да ЕУ примени усвојену безбедносну стратегију и да управља кризама ван својих граница,²⁰ терористички напади у Мадриду, 11. марта 2004. год. и у Лондону 07. јуна 2005. године су само убрзали већ усвојене стратегије. Чланице ЕУ, укључујући и УК су потписале низ споразума којима јачају војне капацитете ЕУ и побољшавају координацију стратегијског транспорта. Оне су такође одлучиле да интензивирају међународну војну сарадњу. На Самиту ЕУ, који је одржан 16. и 17. децембра 2004. године, усвојен је "цивилни главни циљ 2008" (Civillian Headline Goal 2008). Усвојени су такође детаљни предлози за имплементацију докумената "Европска одбрана": НАТО/ЕУ консултације, планирање и операције ("European Defence": NATO/EU consultation, planning and operations) који одобрава почетак рада цивилно војне ћелије (civilian/military cell) према плану укључујући и формирање оперативног центра (operations centre) најкасније до краја 2006. године.

На састанку Савета за опште послове и спољне односе (General Affairs and External Relations Council-GAERC), 17. маја, одобрен је "главни циљ 2010" - успостављање кључних параметара за војне способности ЕУ до 2010.

¹⁹ "Common Foreign and Security Policy", Foreign and Commonwealth Office, London, Internet, 10/02/00, <http://www.fco.gov.uk/news/dynpage.asp?Page=10388.html>.

²⁰ Стратегија европске безбедности је усвојена у децембру 2003. године, и у њој је изражено тежиште на ефикасној сарадњи са УН, борби против тероризма, ефикасној стратегији према Блиском истоку и конкретной политици према Босни и Херцеговини.

БЕЗБЕДНОСТ

На самиту у Берлину 18. фебруара 2004. године, Француска, Немачка и Велика Британија су предложиле формирање девет борбених група које би се брзо могле разместити у кризна подручја ван Европе на захтев УН. На неформалном састанку министара одбране ЕУ, 05. и 06. априла, одобрен је концепт борбених група.

На конференцији о војним капацитетима ЕУ, министри одбране 25 земаља чланица ЕУ су званично потврдили формирање 13 борбених група ЕУ (као део елемената за брзи одговор). Свака борбена група (БГ) са око 1500 војника ће имати могућност размештања било где у свету у случају кризе, у року од 10 дана након једногласне одлуке ЕУ о ангажовању и израђеног плана употребе. Борбене групе, углавном пешадијског састава, опремљене командним и транспортним капацитетима, ће изводити операције очувања мира под мандатом УН у трајању од 30 до 120 дана. Све земље чланице укључујући и Велику Британију су одлучиле да учествују са својим оружаним снагама у формирању барем једне БГ које су замишљене да буду "комплетарне" НАТО снагама за одговор (НРФ). Министри одбране су званично понудили снаге које ће се ангажовати у формирању 13 БГ, четири националног и 9 мултинационалног састава, чије ће командовање преузети водећа "водећа нација" у свакој БГ. Велика Британија командује четвртом борбеном групом. Планирано је да борбене групе достигну пуне оперативне капацитете 2007. године.

У оквиру развоја европских војних потенцијала формирана је и Европска агенција за одбрану (European Defence Agency - EDA), 12. јула 2004. године. Основни задатак агенције је пружање подршке Савету и чланицама ЕУ у њиховим напорима да побољшају одбрамбене способности ЕУ у области управљања кризом и да подржи европску безбедносну и одбрамбену политику. Агенција ће испуњавати четири основне функције: 1) развој одбрамбених способности у области управљања кризом, 2) промовисање и унапређивање сарадње у области наоружавања, 3) доприношење јачању европске одбрамбене, технолошке и индустријске основе и формирање компететивног европског тржишта војне опреме и 4) јачање европског истраживања и технологије²¹.

Са дугорочне тачке гледишта, европски војни капацитет је логична паралела појави европског политичког индетитета, а таква војна снага се обавезује да има одређени капацитет за аутономне акције, слично различитим националним војним снагама, без обзира да ли су технички придружени НАТО или не. Забрињавајући аспект европских оружаних снага, са друге стране Атлантика се доживљава то што се чини да аутономија европских снага, посматра као истакнута карактеристика, а сарадња са НАТО доживљава се као специјалан случај. Нагласак европских оружаних снага до сада је био на аутономним, а не на растућим војним капацитетима²². Још већу забринутост је изазвала изјава Хавијера Солане, високог представника

²¹ Седиште Агенције је у Бриселу, и подређена је Савету министара. Савет ЕУ је 22. новембра 2004. године, одобрио први буџет новоформиране агенције у висини од 20 милиона евра.

²² Хенри Кисинџер, Да ли је Америци потребна спољна политика, Београд (2003. године), стр. 58-72.

Европска уније за заједничку спољну и безбедносну политику, који је говорио да ће европске оружане снаге бити организационо различита група, која ће с НАТО преговарати на сличан начин као и са не-НАТО државама.

На крају можемо закључити да у Европској унији и данас постоје два става везана за будућност европске колективне безбедности. Први, француски званични став полази од тога да европски систем одбране треба да буде паралелан са НАТО, док други, британски званични став инсистира на НАТО као главном гаранту европске сигурности, али након трагичних догађаја са почетка двадесет првог века, тај британски став је знатно "мекши" и флексибилнији. Важно је истаћи да Сједињене Америчке Државе у европској армији виде артикулацију антиамеричког расположења европских савезника и за сада инсистирају на доминантној улози НАТО.

САРАДЊА ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ СА ЧЛАНИЦАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ОБЛАСТИ ПРАВОСУЂА И УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА

Споразумом из Мастрихта је утврђен механизам међувладине сарадње земаља Европске уније у областима правосуђа и унутрашњих послова. То се превасходно односи на сарадњу у области визног режима, азила, имиграционе политике, слободног кретања људи и политике заједничке сарадње у истражним радњама и спречавању организованог криминала. У оквиру овог процеса, дакле постоји само међувладина сарадња, али не и интеграција земаља чланица Европске уније.

Британско министарство унутрашњих послова је основало посебне секретаријате за сарадњу у овој области са другим земљама Европске уније, што подразумева сарадњу полиција, истражних органа и судова.

Британија је, као земља чланица ЕУ, у овој области сачувала висок степен државне суверености. То је оличено кроз овлашћења граничне службе Велике Британије, да у складу са уговором из Амстердама, настави пуну контролу државне границе²³. Друго обележје суверености, британски пасош је сачуван и за сада "британска Круна остаје на британском пасошу".²⁴ Треће, као што Foreign and Commonwealth Office истиче, увођење институције европског јавног тужиоца, не значи постојање специјалне службе за европску безбедност, попут Федералног истражног бироа у Сједињеним Америчким Државама.

Инсистирање на властитом економском и социјалном идентитету представља и од стране конзервативне британске владе Повеље о основним социјалним правима радника,²⁵ која је познатија као Социјална повеља и коју су остале чланице ЕУ усвојиле 1989. године. Она је представљала својеврсну моралну обавезу везану за гаранције социјалних права у земљама Заједнице, које су биле изражене кроз слободу кретања, слободу запошљавања, социјално и

²³ Осим Велике Британије ово право је дато и Данској.

²⁴ "Justice and Home Affairs", Foreign and Commonwealth Office, London, Internet, 10/02/01, <http://www.fco.gov.uk/news/dynpage.asp?Page=10391>. html.

²⁵ "Justice and Home Affairs", Foreign and Commonwealth Office, London, Internet, 10/02/01, <http://www.fco.gov.uk/news/dynpage.asp?Page=10391>. html.

БЕЗБЕДНОСТ

здравствено осигурање, обезбеђивање пристојних радних и животних услова, слободног синдикалног и другог организовања и једнакост полова. Поред правне конфузије које је унело британско "не" прихватање Социјалног поглавља²⁶ у оквиру Уговора из Мастрихта, овој земљи је остављено право изузећа од примене наведеног дела уговора. Међувладина сарадња Велике Британије и земаља чланица ЕУ у области правосуђа и унутрашњих послова огледа се у постојању четири институције на нивоу ЕУ и то: EUROJUST, EUROPOL, ENFOPOL и Европска жандамерија.

Eurojust

Након доношења Конвенције о пружању узајамне помоћи између држава чланица у кривичним стварима, која представља камен темељац, односно један од основних прописа у домену сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова, земље ЕУ су на састанку Европског савета у Темперу 1999. године закључиле да је потребно поспешити координацију између одговарајућих националних служби. У том циљу је одлучено да се оснује тело Eurojust, које ће се састојати од тужилаца, судија и припадника полицијских снага, са основним задатком да координира борбу против припадника транснационалних криминалних организација. Eurojust је основан одлуком Савета ЕУ од 28. фебруара 2002. године, а Правила поступка Eurojusta су ступила на снагу 14. јуна 2002 године. Eurojust је тело Европске уније са правним субјективитетом које се финансира из општег буџета ЕУ, изузев плата националних чланова, које сноси држава чланица из које они потичу²⁷. Велика Британија је дала пуну подршку оснивању овог тела ЕУ.

Enforol

Enforol је европска електронска обавештајна мрежа, којом је омогућено да се у потпуности прате све врсте електронских комуникација. Enforol повезује полицијске организације држава Европске уније по угледу на Echalon²⁸. Сарадња европских полиција је изграђена у облику радне групе-одреда полицајаца-стручњака, за борбу преваходно против сајбер криминала, окупљених из свих држава ЕУ. Велика Британија је дуго гајила резерве, па чак и отворено супростављање формирању ове, слободно можемо рећи наднационалне електронске обавештајне службе. Британци су изјавили "да им не пада на памет да своје обавештајне податке размењују са свим земљама ЕУ", међутим под притиском Немачке и Француске, ипак су пристали на формирање Enforol.

²⁶ Т. С. Hartley "Основи права Европске заједнице", COLPI - Институт за уставну и правну политику, Београдски центар за људска права, Београд, 1998, стр. 8. (цитат: "И такозвано" социјално поглавље", чији је циљ развијање социјалне димензије Заједнице, једна је од карактеристика Мастрихтског споразума. Замишљено је да буде једно од поглавља Уговора о Европској заједници, али је Уједињено Краљевство одбило да га прихвати; због тога је морало да буде прихваћено у виду посебног уговора - Споразума о социјалној политици - међу којима се странама уговорницама не налази Уједињено Краљевство. Међутим, Уједињено Краљевство се сагласило са Протоколом о социјалној политици, чије су стране уговорнице свих 12 држава чланица.")

²⁷ "Европско законодавство", Институт за упоредно право (Београд), април-јун 2003. године, стр. 18-19.

²⁸ Обавештајна мрежа САД, Канаде, Аустралије, УК и Новог Зеланда, настала после II св. рата на основу УКУСА споразума.

Прихватањем Enforola Европски парламент је овластио полицију и обавештајне службе да примене неопходне кораке у циљу прислушкивања телекомуникација, којим су обухваћене: сателитске комуникације, мобилна телефонија, комуникациони путеви, Интернет, нови телекомуникациони систем Иридиум, али и стандардизовани телекомуникациони сервиси. Области сарадње полицијских организација земаља чланица ЕУ путем Енфопола можемо поделити у две групе: сарадња у пословима дефинисаним шенгенским споразумом и сарадња у области општег криминалитета. Шенгенским споразумом су покривена следећа подручја сарадње: међусобно помагање полиција у циљу превенције појава криминалитета, прекогранични надзор, прекогранична потера, комуникација и прослеђивање информација у посебним случајевима у сврху превенције појава криминала и претњи јавној безбедности и политици, размена обавештења, како би се извршила ефективна провера и надзор на граничним прелазима, размена официра за везу нижег ранга, појачање полицијске сарадње у граничном појасу и надзор заједничког информационог система држава ЕУ. Сарадња на подручју претупа општег криминала се одвија кроз размену информација о: превенцији криминала, хулиганству на фудбалским стадионима, геноцид, злочин против човечности и ратни злочин, нестале особе, обуку полицијског персонала и заштита јавних личности. Као посебна област у сарадњи путем Енфопол означава се борба против тероризма и различитих екстремистичких и верско-фанатичних организација.

Europol

Europol је Европски полицијски уред основан на иницијативу Немачке, а замишљен као посебна организација ван структуре Интерпола и за потребе ЕУ. Оснивање Europolа је фундирано чланом К (К1-К9) Уговора о европској унији, закљученог у Мастрихту 7. фебруара 1992. године, као и Одлуком европског савета од 29. октобра 1992. године. Стварно успостављање Europolа је трајало од 1995. до 1999. године. Стварање Europolа је било условљено постепеним укидањем граница између држава чланица ЕУ, које је проузрок-овало не само јединствено унутрашње тржиште и олакшан проток робе и новца, већ и јединствен криминално-географски простор, који је негативно утицао на борбу против криминала и организованог злочина, и тиме угрозио безбедност људи и имовине у оквиру ЕУ. Прекогранична мобилност националних полицијских служби је била у многоме мање изражена од мобилности починилаца кривичних дела. Зато је уговор из Мастрихта (1993) предвидео сарадњу између држава чланица и њихових органа кривичног гоњења у области сузбијања криминала. Задачи Europolа су:

- прикупљање, састављање и аналитичка обрада информација циљних области, узајамно обавештавање националних пунктова установљених у свакој држави чланици, подршка истрагама криминалистичке полиције у државама чланицама, одржавање аутоматизованих збирки информација.

- Савет може да овласти Europol за пружање подршке у припреми, координацији и спровођењу специфичних истражних мера. Ту поред подршке

БЕЗБЕДНОСТ

надлежним службама држава чланица, спада и спровођење оперативних мера преко заједничких тимова, у којима учествују представници Europol, у својству давалаца подршке. Савет може да усвоји мере којима се Europol овлашћује, да од институција држава чланица захтева учешће у спровођењу и координацији истраге. Коначно, Савет може да унапреди договоре о заједничком раду службеника задужених за кривично гоњење, односно, службеника који спроводе истрагу, специјализованих за борбу против организованог криминала у тесној сарадњи са Еурополом.

Европска жандамерија

На самиту министара одбране чланица ЕУ 17. септембра 2004. године, потписана је декларација о формирању посебне јединице ЕУ по узору на италијанске Карабинијере и француску Националну жандармерију. Француска, Италија, Шпанија, Португал и Холандија ће из својих снага тог типа одредити око 800 припадника будуће јединице, чија ће намена бити ангажовање на просторима где постоје тензије у пост-конфликтном периоду, пре свега на Балкану али и на другим подручјима у свету.

Задаци јединице на терену ће бити одржавање јавног реда и други полицијски задаци. Предвиђено је да ће јединица моћи да се ангажује на терену у року од 30 дана од момента активирајуће наредбе. Команда новоформираних снага је у Италији. Велика Британија није учествовала у формирању ове јединице.

ОДНОС ВЕЛИКЕ БРИТАНИЈЕ ПРЕМА ПОТЕНЦИЈАЛНОМ ПРОШИРЕЊУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Проширење Европске уније подразумева укључивање у њено чланство држава које прихватају и испуне утврђене принципе и услове. Процес пријављивања²⁹ нових држава за чланство у ЕУ почео је 1998. године, док је нешто касније у Хелсинкију³⁰ на самиту Европског савета отворен процес за преговоре са кандидатима за чланство у ЕУ.

Проширење Европске уније ће утицати и на оквире постојећих европских институција. Оне ће постати прегломазне и вероватно, са покушајима различитих опструкција, често блокиране. Нужне промене институционалних аранжмана подразумевају повећање броја чланова Комисије ЕУ и утврђивање процедуре гласања у оквиру ње, вероватно квалификованом већином чланова. Најзначајнији допринос за институционално прекомпоновање Европске уније даје Уговор из Нице, који потстиче јачање улоге Комисије ЕУ и њеног председника, али и додатно синхронизује односе других институција ЕУ (Савета и Европског парламента).

²⁹ Пријаве за пријем у Европску унију 1998. године прве су поднеле следеће земље: Пољска, Мађарска, Словенија, Естонија, Кипар и Чешка. Ове земље су примљене у ЕУ, тренутно пред европским вратима чекају Бугарска и Румунија, које ће у пуноправно чланство ЕУ бити примљене 1. 1. 2007. године. Након њих на пријем у ЕУ чека Хрватска, која би у ЕУ требала да уђе до 2010. године.

³⁰ На самиту Европског савета у Хелсинкију одржаном децембра 1999. позване су и Бугарска, Литва, Летонија, Малта, Румунија и Словачка да конкуришу за пријем у ЕУ, али је у исто време подржана и ранија кандидатура Турске.

Велика Британија даје подршку проширењу Европске уније, јер ће то подразумевати "већу стабилност, сигурност, послове, тржишта и просперитет".³¹ На самиту ЕУ одржаном 1998. године у Варшави британски премијер Тони Блер је позвао све кандидате за пријем у Европску унију да започну припреме за изборе за Европски парламент, који ће бити одржани 2004. године. Октобра 2001. године Тони Блер је поновио сличан став и истакао да је Европска унија одлуком о свом проширењу на путу да донесе једну од најважнијих одлука у својој историји и уједно истиче да би "проширење на Исток за ЕУ представљало велики изазов, али и велику могућност."³² Велика Британија се нарочито залагала за пријем Турске у ЕУ, где многи виде прикривене америчке интересе, јер би по пријему Турске, која броји око 75 милиона становника, у ЕУ проценат од 3% муслимана, био значајно увећан и ЕУ би изгубила свој садашњи хришћански индентитет.

У оквирима заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније, Велика Британија подржава регионални приступ за придруживање нових земаља чланица. То подразумева успостављање чвршћих међудржавних веза између земаља кандидата у свом суседству. Овај приступ се посебно односи на земље Југоисточне Европе, па је у складу са тим подржано и формирање Пакта за стабилност Југоисточне Европе (Сарајево, јул 1999).

Иако се залаже за проширење ЕУ Велика Британија има великих проблема са имиграцијом из источноевропских земаља које су постале чланице ЕУ. Британска штампа указује да је неизбежно променити политику тржишта рада према пријему радника баш из тих нових земаља ЕУ. Влада у Лондону је објавила да је број радника који долазе из централних и источних европских земаља чланица ЕУ тридесет пута већи него што се очекивало. Најновији статистички подаци говоре да се у Британији нашло 427.000 радника миграната из осам до десет земаља које су се прикључиле Европској унији пре само две године. Како износи Министарство унутрашњих послова, могуће је да је и 600.000 људи стигло у Британију. Ту нису укључени илегални мигранти.

Као највећа од новопримљених земаља у Европску унију, Пољска има и највећи број радника у Британији, више их је од половине од свих досељених - 264.560. Следе је Литванија и Словачка. Влада Велике Британије је на почетку имала пројекцију од 15.000 досељених радника годишње из источноевропских земаља. Иако је један од главних принципа Европске уније управо слобода кретања људи, робе и капитала, али прекобројни мигранти из проширене ЕУ навели су Лондон да размишља о затварању граница за пријем грађана из Румуније и Бугарске, који ће морати да чекају и до седам године пре него што буду у том погледу изједначени са осталим Европљанима. Са тим у вези доводи се и изјава министра унутрашњих послова Џона Рида, које је рекао, незванично, истина, да "не верује у слободно кретање радне снаге".³³ Овај тврђи став владе о имигрантима уз писање "Дејли телеграфа" да

³¹ "Enlarging the European Union", Foreign and Commonwealth Office, London, Internet, 10/02/00, <http://www.fco.gov.uk/news/keythemepage.asp?pageid=111.html>.

³² Ibidem.

³³ Политика, 29. август 2006. године, стр. 25.

БЕЗБЕДНОСТ

је дошло до највећег прилива имиграната у историји Велике Британије, "употпунило" је објављивање података према којима је незапосленост у Британији достигла највиши ниво за последњих шест година. Без посла је близу милион и седам стотина хиљада Британаца. Постоје и позитивни ставови о доприносу младих дошљака, међу којима је мали број оних који користе социјалну помоћ, али су много гласнији конзервативци који позивају на стриктно ограничавање квота за раднике земаља које тек треба да постану чланице ЕУ у јануару наредне године. Да ли ће тиме један од главних принципа ЕУ о слободном кретању радне снаге бити доведен у питање остаје да се види.

ВЕЛИКА БРИТАНИЈА И КОНЦЕПЦИЈА "НАДНАЦИОНАЛНЕ ЕВРОПЕ": ЗА ИЛИ ПРОТИВ

Последњих десетак година у британској јавности се отварају питања везана за будући идентитет Европе. То се најпре односи на њено редефинисање и постепен прелазак из "Европе нација" у "наднационалну Европу".³⁴ Уговори из Мадрихта и Амстердама отварају могућности новог институционалног прилагођавања Европске уније у смеру стварања извесне наднационалне и надржавне творевине.

Овакви процеси наилазе на често неодобравање мњења појединих земаља, а најпре Велике Британије, иако је њен бивши премијер Винстон Черчил још 1946. године изнео идеју о стварању јединствене европске државе - Сједињених Држава Европе.

Стварање јединственог европског економског и друштвеног модела, као јединственог циља, отвара расправе о будућем идентитету ЕУ. На самиту лидера земаља Европске уније у Ници поставила су се и питања везана за будући идентитет Европске уније. Јединствен закључак је да будућа Европа треба да буде отворена и прихватљива за све њене грађане. Оваква врста расправе је отворена и на националном нивоу, тако да је и британско Министарство за европске интеграције кренуло у широку кампању³⁵ са циљем да се истражи мишљење британског мњења о европским интеграцијама. То подразумева изјашњавање о четири кључна аспекта. Први аспект се тиче утврђивања разлика и расподеле политичке моћи између два нивоа, Европске уније и држава чланица, што подразумева и извесну "поделу" надлежности. Други аспект је везан за дилему око укључивања Повеље о основним људским правима³⁶ у оснивачке уговоре Европске уније. Трећи важан аспект јесте отварање питања око поједностављења уговора и њихове "лакше разумљивости". Четврти аспект, на којем и Велика Британија упорно инсистира, односи се на расподелу улога између националног парламента и европских институција, а на првом месту Европског парламента.

³⁴ Philippe de Schoutheete, "Будућност Европске уније", у: "Уговор о Европској унији-Рим-Мадрихт-Амстердам", Међународна политика, Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, Београд, 1999, стр. 339-351.

³⁵ "The Future of Europe", Internet, 11/02/01, <http://www.fco.gov.uk.html>.

³⁶ Повеља о основним правима, усвојена је у Ници 2000. године. Садржи 54 члана и односи се на слободу, једнакост, солидарност и грађанска права. Ова Повеља јесте својеврсна политичка декларација и подразумева обавезност европских институција да је се придржавају. Велика Британија подржава Повељу о људским правима.

Идеја о извесном заобилажењу националних нивоа се у Европском парламенту показује кроз формирање посланичких клубова/група према принципу идејно-програмске, тј. идеолошке концепције (групације либерала, социјал-демократа, народних партија, итд.).

Занимљива је анализа структуре земаља које су конкурисале за улазак у Европску унију. Десет земаља припадају регионима Централне и Источне Европе (Бугарска, Чешка, Естонија, Мађарска, Литванија, Летонија, Естонија, Пољска, Румунија, Словачка и Словенија). Остале три земље припадају региону Јужне Европе (Кипар, Малта и Турска). Од ових држава пред вратима ЕУ још увек чекају Бугарска и Румунија, које ће бити примљене у пуноправно чланство 1. 1. 2007. године, Хрватска, која очекује пријем око 2010. године и Турска чији је пријем у ЕУ неизвршен, посебно после појаве новог става у ЕУ о могућности "апсорпције" нових држава чланица. Могло би се закључити да би Европска унија са оваквим обимом проширења обухватила велики део старог континента. Тиме би био остварен сан о Европи као јединственом ентитету којег одликује идеја "јединства различитости" (културних, националних, традиционалних, итд.).

ЗАКЉУЧАК

Велика Британија још увек остаје изван пуног учешћа у европским интеграцијама. Она од самог почетка "заостаје" у прихватању проширивања обима ових интеграција. Међутим, једно је евидентно, Велика Британија после првобитно изнетих резерви и скепси везаних за питања европских интеграција, након одређеног времена ипак прихвати оно, чему се дуго времена, противи. Тако је од самог почетка стварања данашње Европске уније саму себе потисла у други план.

Сада се показује британско реално увиђање о неопходности европских интеграција. У складу са тим Велика Британија је направила значајне измене у спољној политици, што подразумева покушај потпунијег интегрисања у европске интегративне токове. То се показује кроз активну кампању актуелног британског премијера Блера да се одржи референдум у Британији о прикључењу Европској монетарној унији, као и кроз подршку европском систему колективне одбране (али под доминацијом НАТО). Обележје суверености на којој инсистира актуелна британска влада представља очување самосталности у области правосуђа и унутрашњих послова и у овом сегменту је спремна на искључиво међувладину европску сарадњу, што искључује интеграције.

Међутим, у британском ставу је значајно истаћи и став јавног мњења, који у великој мери последица традиције, која је историјски сматрала уједињену Европу претњом британској независности, придружила се тешка срца подржавајући прагматичне економске и техничке договоре, али никада се не слажући са било којим подухватима који су Уједињено Краљевство могли да претворе у провинцију Европе и угрозе његове посебне везе са Сједињеним Државама. Такав став јавног мњења је у некој мери и разумљив, јер се њено историјско искуство тако значајно разликовало од искустава њених

БЕЗБЕДНОСТ

суседа на континенту. За континенталне народе, ноћна мора одувек је била хегемонија моћног суседа. За Британију претња независности везивала се са хегемонијалном моћи на континенту Европе, спас у два рата долазио је преко мора.

У британским очима, улога Сједињених Држава била је централна тема британске спољне политике још од краја Другог светског рата, можда чак и Првог. Ова специјална веза није примарно била сентиментални гест, Британија је вековима остајала као острво, предстража обале Европе, никада не губећи из вида свој национални интерес. У спровођењу тог интереса, она је изградила независну нуклеарну силу деценију пре Француске, што је очит доказ да није било граница британском поверењу у специјалне везе.

У складу са овим британским искуством, премијер Тони Блер је предложио варијацију на тему Европе у више брзина³⁷. Пошто британско јавно мњење никада не би прихватило супранационално решење, као због тога што Блери нити жели да Британија буде остављена на рубу такве Европе, нити да одустане од својих блиских веза са Сједињеним Државама, премијер је предложио конфедералну Европу са језгром држава. Њене чланице имале би слободу да бирају између различитих, више интегрисаних групација унутар ње за различите сврхе. Овај став Премијера Велике Британије више одговара и Сједињеним Државама, које више воле да преговарају са народима ЕУ појединачно, јер како наводе, када се Америка сусретне са гласноговорницима уједињене Европе, она открива да су њени саговорници веома мало флексибилни, јер се одлуке донете од стране Савета министара могу изменити само уколико би се поново прошло кроз целокупан интерни европски процес.

На некакав дужи рок, сасвим је могуће очекивати да ће Британија приступити пуном учешћу у "првом стубу" европских интеграција (економске интеграције) и да ће вероватно одустати од предрасуда везаних за властиту валутну самосталност. У осталим сегментима, тј. "стубовима" сарадње, који се још увек одвијају на нивоу међувладине сарадње (заједничка спољна и безбедносна политика и сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова), Британија остварује све своје преузете обавезе. Конструктивно учешће у креирању новог идентитета Европе, Британија показује и подршком потенцијалном проширењу Европске уније.

Велика Британија подржава заједничку спољну политику Европске уније и игра активну улогу у њеном креирању. Званични британски став³⁸ полази од тога да се успостављањем заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније, помаже јачој европској позицији у међународним односима.

³⁷ Циљеве европских интеграција различито разматрају водеће европске државе. Немачки министар спољних послова Јосха Фишер је предложио супранационални циљ, који подразумева стварање европских федералних институција којима би се доделила законодавна моћ. Други предлог је "Европа у више брзина" који би подразумевао ЕУ са садашњим језгром од 15 народа да настави са политичкој и економској интеграцији, истовремено омогућавајући другим европским народима да јој се придруже по мање строгом скупу процедура. Трећи је британски став, који је варијација на предлог Европа у више брзина.

³⁸ "Common Foreign and Security Policy", Foreign and Commonwealth Office, London, Internet, 10/02/00, <http://www.fco.gov.uk/news/dynpage.asp?Page=10388.html>.

Безусловна подршка УК европском индентитету одбране и безбедности датира од 1998. године, односно од усвајања француско-британске декларације из Сент Малоа у децембру те године. Усвајањем поменуте декларације, Велика Британија се и формално приклонила ставу преосталих чланица ЕУ о неопходности стварања властитих капацитета за самосталне акције у оквиру кризног менаџмента, означило је преломни моменат и уклањање последње сметње за убрзавање процеса изградње европског индентитета и одбране.

ЛИТЕРАТУРА:

1. "Britain and the European Communities" (1971) British Information Services.
2. *Conclusions and Plan of action of the extraordinary European council meeting on 21 September 2001*, 5 страна.
3. Knipping F. (1987), *Deutschland, Frankreich und das Ende der Locarno-Ara 1928-1931*, Munch, p. 155.
4. *Declaration on Combating Terrorism* 9 страна.
5. Симић Р. Д. (2002) "*Наука о безбедности*", Београд: Службени лист СРЈ.
6. EU Counter Terrorism efforts in JHA field 3 стране.
7. *European Council to Focus on Fight against Terrorism*, Brussels 15 March 2004, 3 strane.
8. European strategy in the fight against terrorism and the co-operation with the United States, Gijs De Vries, European Co-ordinator for counter-terrorism, Washington 13 May 2004, 7 страна.
9. *European Union - Factsheet*, The Fight against Terrorism, 3 стране.
10. *Extraordinary council meeting - Justice, Home Affairs and Civil Protection* - Brussels, 20 September 2001, 15 страна.
11. *Facing Terrorism: European Perspectives and Strategies*, 07 May 2004, 4 стране.
12. Boisset J. (1985) "Протестантизам-кратка повијест", Загреб: Кршчанска садашњост.
13. Тркуља Ј. (1993) "Капитализам", у: "*Енциклопедија политичке културе*", Савремена администрација, Београд.
14. Camps M. (1967) "*European Unification in the Sixties: From Veto to the Crisis*", Oxford University Press, London.
15. Schouteete P. (1999) "*Будућност Европске уније*", у: "Уговор о Европској унији - Рим-Мастрихт-Амстердам", Међународна политика, Београд: Правни факултет, Факултет политичких наука, Институт економских наука, стр. 339-351.
16. Самарџић С. (1998) "*Европска унија као модел наднационалне заједнице*", Београд: Институт за европске студије.
17. *Summary of remarks by Javier Solana, EU High Representative for CFSP, on Terrorism and Intelligence Co-operation*, Luxembourg, 08 June 2004, 2 стране.

БЕЗБЕДНОСТ

18. Hartley T. C., (1998) "Основи права Европске заједнице", Београд: COLPI - Институт за уставну и правну политику, Београдски центар за људска права.
19. Кисинџер Х. (2003), "Да ли је Америци потребна спољна политика", Београд: Библиотека дипломатија.

GREAT BRITAIN AND EUROPEAN INTEGRATIONS

Abstract: The paper contains the author's analysis of the attitude of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland towards European integrations. Special attention has been given to the chronology of the UK's joining today's European Union. In this respect, the author points out the traditional division of the British society into isolationist and integrationist. He places special emphasis on cooperation between Great Britain and European Union in the fields of legislation and internal affairs. The paper also focuses on the participation of Great Britain in the work of Eurojust, Europol, Enfopol, and Euro Gendarmerie. It also contains a survey of positions of the British diplomacy with respect to widening of the European Union and building the concept of the 'supranational Europe'.

Key Words: Great Britain, European Union, security, Eurojust, Europol, European Gendarmerie, Enfopol, Labour Party, Conservative Party.

СТРУЧНИ РАДОВИ

Мр Благоје МИЛИНИЋ,
МУП Републике Србије

ПРИСТУП ОПЕРАТИВНОМ ПЛАНИРАЊУ ПОЛИЦИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ У БЕЗБЕДНОСТИ ДРУМСКОГ САОБРАЋАЈА

Резиме: Полицијска пракса у безбедности друмског саобраћаја намеће се као веома актуелна, посебно стицањем искуства да је могуће плански утицати на смањивање учесталости и тежине последица саобраћајних незгода у дужем и континуираном временском периоду. Овакав приступ опредељује потребу, значај и вредност планирања полицијске функције у безбедности друмског саобраћаја. У првом делу рада исказана је полицијска функција, утемељена на извесној целини полицијских послова у безбедности саобраћаја. У другом делу рада исказан је процедурални приступ у процесу оперативног планирања, као примарне фазе у руковођењу саобраћајном полицијом. Опређени садржаји у функцији су унапређивања постојеће праксе оперативног планирања. Закључно разматрање упућује на оперативно планирање као процес доношења међусобно повезаних одлука, којим се пројектује будућа добро оријентисана и ефикасна саобраћајно-полицијска пракса.

Кључне речи: саобраћајна полиција, безбедност саобраћаја, функција, планирање, руковођење, пракса.

УВОД

Практични процеси планирања потврђују да је за успешно планирање важна не само наука, већ и вештина, умешност, пракса базирана на знању и интуицији. У планирању, као и у другим дисциплинама, теорија даје инспирацију и информације пракси, а пракса потврђује или модификује теорију. У раду је реч о извесном уопштавању и иновирању постојеће праксе планирања полицијске функције у безбедносној заштити друмског саобраћаја. Смањивање уочених различитости у постојећој пракси планирања, превазилажење недовољног или непотпуног схватања сврхе планирања, значајан су допринос руковођењу, управљању или саобраћајно-полицијском менаџменту. Интерес је саобраћајно-полицијске организације да сопственим развојем оствари очекивани утицај заштите безбедности у саобраћају. Остваривање овог ин-

БЕЗБЕДНОСТ

тереса и претпостављених очекивања, понекад се доводи у питање, због недостатка систематичних планова. Проблем ограничења људских и материјалних ресурса, с једне стране, обимност и сложеност безбедносних појава и догађаја у саобраћају, с друге стране, ефикасније се решава планским у односу на интуитивни приступ. Ово најчешће отвара питање руководиоцима, како превазићи интерне слабости у организацији и раду, односно како планирати и оријентисати организацију којом руководе, да оствари своју мисију. Уз планско решавање интерних ограничења, веома је значајно планско усклађивање активности са другим субјектима безбедносне заштите у саобраћају. Дакле, планирање омогућава да се одреде циљеви (шта се жели), правилно распореде послови на расположиво људство и технику, одредити приоритети, надзор и контрола остваривања циљева. Стручно и јасно планирање полицијске функције за наредни период је сложен задатак, са низом непознаница, ограничења и изазова. Посебну вредност и значај планирању даје искуствена чињеница, да је могуће плански допринети смањивању опасности у саобраћају и умањењу броја, тежине и последица саобраћајних незгода. Поставке у овом раду сублимација су теорије, постојеће праксе и иновативних погледа на процес планирања полицијске функције у безбедности саобраћаја.

ПРИСТУП ПЛАНИРАЊУ

Планирање је мисаони процес доношења одлука у руковођењу, односно управљачкој или менаџерској делатности. Стручни ставови указују на четири основне функције ефективног управљања: планирање, организовање, вођење и контролу. Планирање је полазна активност руковођења којом се одређују циљеви, начин њиховог остваривања, односно стратегије и процеси за достизање ових циљев. Организовање, вођење и контрола произлазе из планирања, пошто ове функције фактички спроводе планске одлуке.

Планирање, као креативни мисаони процес предвиђа функционисање организације у будућности засновано на реалним претпоставкама. Јавља се из потребе да организација утиче на извеснију будућност. Неопходност планирања огледа се у чињеници високог степена динамичности, комплексности па и турбулентности у спољњем окружењу организације, суочавања са оскудицама ресурса, потреби планског приступа њиховом прибављању и коришћењу, као и нарастајућим и развојним захтевима корисника услуга које пружа организација. Сама природа планирања указује да оно представља посебну врсту доношења одлуке, шта и како би требало да се уради пре предузимања саме акције. У процесу планирања доноси се низ одлука које формирају систем одлука, пошто утицај сваке одлуке на одређени исход зависи од бар још једне, а често и више одлука.

Актуелна пракса пословног планирања све више се ослања на теорију планирања. Ова теорија подразумева скуп истина, принципа и законитости који на јасан и прецизан начин уоквирују опште концептуалне моделе планирања, идентификовања најзначајнијих односа и промена између појава, класификовања знања, приступе техника и метода планирања. Дакле, у процесу планирања морају се успоставити принципи који су широко прихватљиви и

који имају вредност предвиђања. Теорија и пракса познаје различите облике планирања, међутим оно што је заједничко за све јесте да плански процес мора да уважава повезивање фаза и елемената планирања, с једне стране, као и да стимулише истраживачко креативну активност у планирању, с друге стране.

Аналитички оквир процеса планирања опредељује више фаза, чини се препознатљивим као: иницирање припреме плана; истраживање развојних могућности (претходни плански период, извесности, опасности и могућности); дефинисање планских претпоставки; дефинисање планских циљева; разматрање праваца, метода и динамике акције и развоја; вертикално и хоризонтално усаглашавање планских одлука о организационим деловима и пословним садржајима; израда плана (сета појединачних планова); концепирање интерних мера и процедура за остваривање планова; доношење плана од стране надлежног органа и остваривање контроле плана. Свака фаза је подршка али и контрола, да би план могао остварити своју сврху и иницирање предузимања акције, а не да би био гомила непотребних докумената.

Оријентација или приступ планирању може бити **з а д о в о љ а в а ј у ћ и** - више се ослања на прошлост него на будућност, циљеви нису амбициозни; **о п т и м и з и р а ј у ћ и** - циљ да се максимизирају резултати са могућим ресурсима у датим условима и **и н о в а т и в н и** (адаптивни) - наглашава способност прилагођавања организације променама у окружењу. Планирање се опредељује планом, али не као финалним производом већ планом као претходним извештајем у односу на крајње резултате. У пракси је познато да се процес планирања најчешће исказује кроз стратегије, програме, пројекте, планове, политике, процедуре и правила.

ПОЛИЦИЈСКА ФУНКЦИЈА У БЕЗБЕДНОСТИ САОБРАЋАЈА

Полиција обавља извесну целину послова у безбедности друмског саобраћаја, функционално повезаних, у оквиру њене мисије, којом остварује пројектовану визију и циљеве. Нормативна и функционална надлежност, специфичност безбедности у саобраћају у односу на друге области безбедности, професионална знања, умења и вештине, препознатљивост праксе и организационо устројство, детерминишу и опредељују постојаност полицијске функције у безбедности саобраћаја. На интегралну повезаност ове функције са другим полицијским функцијама и садржајима рада других субјеката организације безбедности саобраћаја, указују прописане надлежности, организационо устројства и функционални садржаји рада. Функцију у безбедности саобраћаја полиција остварује кроз карактеристичне групе послова:

- контрола и интервентно регулисање саобраћаја;
- инспекцијско-технички надзор;
- прекршајни поступак;
- управно-правни послови;
- превентивно - пропагандни и едукативни послови и
- остали полицијски послови.

БЕЗБЕДНОСТ

Консеквенце оваквог приступа конкретизују садржај полицијске функције, као: саобраћајно-полицијски надзор над обављањем саобраћаја; откривање деликата у саобраћају и спровођење саобраћано-полицијских процедура; обезбеђење лица места, вршење увиђаја саобраћајних незгода и обрада увиђајне документације; обезбеђивање саобраћаја у посебним приликама; саобраћајно инжињерство - аналитичко праћење, предвиђање и подршка у организовању безбедносне заштите; превенција и унапређење безбедности саобраћаја; праћење стицање права учешћа возача и безбедносних својстава возила у саобраћају; прекршајни поступак и спровођење заштитних мера; иницирање административно-регулативног утицаја на унапређење безбедности саобраћаја; посебни програми безбедности заштите деце у саобраћају; подршка базама података у саобраћају, саобраћајним прекршајима и незгодама и извршавање других полицијских послова. Конкретно опредељење полицијске функције остварује се кроз саобраћајно-полицијске услуге и задатке. Услуге, као и сваки задатак полиције проверавају се посредством категорије: "вредности" и "индикатора". Смисао пружања услуге и ефекат постављеног задатка мери се појединачно прикладним измеритељима, на скали вредности услуга односно задатака¹.

ПРОЦЕС ОПЕРАТИВНОГ ПЛАНИРАЊА ПОЛИЦИЈСКЕ ФУНКЦИЈЕ

Планирање полицијске функције у безбедности саобраћаја има за циљ да определи шта би, на који начин и када, полицијска организација, јединица или појединац требало да ураде да би били успешни. За полицијско поимање планирања, чини се најприхватљивијим став да процес планирања почиње аналитичким сагледавањем, истраживањем, предвиђањем безбедносних појава, затим дефинисањем циљева, стратегија, политике и улази у завршну фазу доношењем детаљних планова за остваривање циљева. Истовремено, планирање конституише организацију да би се спровеле планске одлуке, укључује резултате пословања и повратну спрегу да би се увео нови циклус планирања². За планирање полицијских послова чине се веома прихватљивим приступи: **п р о а к т и в и с т и ч к и** - окренут будућности предвиђању промена и благовременом прилагођавању организације и **и н т е р а к т и в и с т и ч к и** - жеља да се контролише будућност преко утицаја на промене. **Н е а к т и в и с т и ч к и** приступ - задовољава се постојећим и просечним решењима, као и **р е а к т и в и с т и ч к и** - окренут прошлости и реакцији на свршене појаве и догађаје, чине се неприхватљивим за актуелно и развојно полицијско планирање. У даљем садржају овог рада дате су процедуре и садржај оперативног планирања, које се најчешће спроводи на средњем нивоу организационог устројства линије рада саобраћајне полиције (Одељење саобраћајне полиције и Саобраћајно полицијска испостава).

¹ Пантацијевић С. Пантацијевић - Ераковић А., Однос савременог друштва према заштити жртава саобраћајне незгоде. Безбедност 6/03, Београд 2003.

² Милићевић В., Стратегијско пословно планирање - менаџмент приступ, ст. 31, ФОН 2001. Београд.

Димензије (аспекти) планирања

Планирање полицијске функције у безбедности саобраћаја може се размотрити са аспекта:

- организационе структуре: планирање на нивоу Управе саобраћајне полиције у седишту Дирекције полиције; Управе, Одељења саобраћајне полиције у подручним полицијским управама; саобраћајно-полицијске испоставе; Одељења - Одсека за инспекцијско-техничке послове; Одељења - Одсека, групе за вођење прекршајног поступка; Саобраћајног сектора итд.,
- садржаја рада: контрола и интервентно регулисање саобраћаја; увиђај саобраћајних незгода; инспекцијско - технички надзор; вођење прекршајног поступка; праћење индикатора и обележја безбедности саобраћаја; превентивне акције и кампање; саобраћајна обезбеђења и сл.,
- елемената планирања: циљеви; процедуре; ресурси; организација итд.;
- временске димензије планирања: годишње; месечно; дневно; циљано; селективно и сл.,
- карактеристика планова: оперативни; организациони; акциони; тактички и сл..

Битно је нагласити да се наведени аспекти међусобно не искључују и да демаркациона линија између њих не мора бити увек јасна. Када се размотре све различите комбинације опредељење аспектом планирања, очигледно је да је оперативно и организационо планирање полицијске функције у безбедности саобраћаја веома комплексно.

Оперативно планирање

Оперативно планирање је примарна фаза процеса руковођења, управљања или саобраћајно-полицијског менаџмента. Оно се не односи на будуће, већ на текуће одлуке у светлу њихове будућности. Резултати оперативног планирања су планске одлуке. Примарне планске одлуке су циљеви, остале одлуке служе остваривању циљева. Циљевима се предвиђа пожељно будуће стање, за које полицијска организација и њен руководилац сматрају задовољавајућим или добрим, односно развојним. Задаци и акције су садржаји полицијских активности којим се остварују циљеви. Ресурси (људски и материјални) фактички представљају могућности, али и ограничења у извршавању задатака. Битно је реално и развојно планирати постојеће и очекиване могућности, уз одређивање приоритета њиховог ангажовања. Остваривање, подразумева одређивање и усмеравање полицијских службеника да план изврше. Овде је важно указати да је за све наведене процесе од изузетне важности аналитички приступ у предвиђању будућности - појава и стања у безбедности саобраћаја и развојних могућности полицијске организације. Дакле, оперативно планирање захтева предузимање активности на бази промишљања о будућности.

БЕЗБЕДНОСТ

Процедуре планирања

За непосредни процес планирања у саобраћајној полицији, чини се најприхватљивијим аналитички оквир који планирање развија фазно са повратном спрегом дејства наредне у односу на претходне фазе. У аналитичком оквиру, фазе планирања најчешће се опредељују као:

1. Иницирање припреме планирања. У овој фази руководилац саобраћајно-полицијске организације доноси одлуку о почетку припреме планирања, одређује појединачне обавезе полицијских службеника и организационих јединица, прецизира детаље у вези почетка планирања, конкретизује израду плана по појединим фазама.

2. Истраживање потреба полицијског ангажовања у безбедности саобраћаја и њених могућности. У овој фази сагледавају се аналитички показатељи стања безбедности у саобраћају, као и ефекти полицијске праксе са аспекта њене мисије и остваривања циљева. Утврђују се развојне могућности и правци деловања. Ова фаза мора дати одговор на питање "где смо сада и где би били у одсуству планирања". Такође, веома је пожељно "SWOT"³ анализом утврдити предности: Шта је то што се добро ради? На које се ресурсе ослања? Шта други виде као полицијску предност?. Као и слабости: Шта би се могло побољшати, а није? Који су ресурси проблем и који су недостаци? Шта други виде као полицијску слабост?.

3. Дефинисање планских претпоставки. У овој фази треба заузети став у погледу деловања у односу на очекивања и предвиђања безбедносних промена у саобраћају, на које се жели деловати, а на које не. Значајно је користити садржаје "SWOT" анализе о могућностима: Које се могућности указују? У којим делатним садржајима се указују? На који начин искористити сопствене предности, односно створити могућност? Такође, треба дати и одговор о потешкоћама: Који су проблеми и потешкоће изгледни? Шта раде други субјекти безбедности саобраћаја у решавању потешкоћа? Који проблеми и потешкоће проистичу из сопствених слабости?

4. Дефинисање планских циљева. Овде се претходно мора одговорити на питања: шта саобраћајно-полицијска организација жели да оствари у очекиваном саобраћајно-безбедносном амбијенту? Која су очекивања од саобраћајне полиције пре свега на смањењу бројности, учесталости и тежине последица саобраћајних незгода?. Одговори дају одређена усмерења из којих се конституишу циљеви. Основни циљеви и подциљеви полицијске организације, као и њених организационих целина, појединачно, морају се дефинисати прецизно и јасно да буду свима разумљиви и прихватљиви. Циљеви који се одређују морају бити: конкретни, мерљиви, достижни и благовремени. Циљеви се морају заснивати на адекватним - реалним ресурсима. Дакле, кроз циљеве опредељује се, где саобраћајно-полицијска организација жели да стигне у планском периоду, полазећи од стварних и развојних могућности и очекивања.

³ SWOT - Strengths (снага-предност), weaknesses (слобода), opportunities (шансе-могућности), threats (претње-опасности).

5. Разматрање садржаја и процедура превентивног и репресивног полицијског деловања, по свим сегментима надлежности, тако да се оптимизује ангажовање ресурса и минимизира неизвесност и њене последице. У овој фази треба јасно одредити задатке, начин и приоритете извршавања, не очекујући да ће се њиховим извршавањем елиминисати безбедносни ризик у саобраћају. Дакле, ризик треба разумети, са њим се суочити и изабрати правце који максимизирају ефекте рада и минимизирају ризик. У овом процесу одређује се надлежност и одговорност за: ангажовање ресурса, спровођење активности, надзор и извештавање. За остваривање циљева, мора се плански артикулисати подршка других полицијских јединица и субјеката безбедности саобраћаја, и обрнуто. Процена алтернатива и избор најбоље значајан је процес ове фазе планирања.

6. Вертикално и хоризонтално усаглашавање планских одлука. Вертикално усаглашавање подразумева прихватање одлука вишег нивоа руковођења и уважавање планских предлога нижих руководилаца. Ово подразумева и усаглашавање оперативног плана са плановима вишег ранга (стратегијски, линијски, годишњи и сл.). Хоризонтално усаглашавање, је уважавање планских одлука других организационих јединица полиције, планских одлука других субјеката организације безбедности саобраћаја, локалне самоуправе и др. Хоризонтално усклађивање у суштини подразумева уједначавање критеријума на којима инсистирају конкретни субјекти.

7. Конципирање интерних прописа и мера за остваривање плана. Планиране мере, задаци и процедуре усаглашавају се са нормативним уређењем, важећим инструкцијама, наложеним мерама, оперативним упутствима. У овој фази планира се садржај оперативног информисања, структурирања информационих података, као и безбедносна заштита делатности.

8. Израда плана. Оперативни планови најчешће се сачињавају у текстуалном облику уз подршку табеларних и графичких приказа или само као табеларни или графички прикази. У најоперативнијем смислу плановима се изражава шта саобраћајна полицијска организација треба да уради да би била успешна. Планови се разликују по свом фокусу, форми, степену детаљисања, али се у сваком случају баве остваривањем циљева. При изради плана користи се форма која изражава оперативност, јасност и прегледност, с тим да се форма унапред одређује. Треба указати да се све чешће у изради плана користе технике мрежног планирања уз примену информационе технологије и теорије одлучивања. Предности оваквог планирања и исказивања плана, у односу на текстуални опис, су прегледније представљање и праћење већег броја активности, редоследа њиховог појединачног, паралелног, зависног и независног извршавања.

9. Доношење плана. План доноси руководилац организационе јединице саобраћајне полиције уз сагласност одговорног руководиоца вишег нивоа организованости. Донети план је примарно средство припреме полицијске функције у безбедности саобраћаја.

10. Остваривање и контрола плана. Руководилац прати, подржава, охрабрује, стимулише и контролише носиоце планираних активности. Један или више

БЕЗБЕДНОСТ

полицийских службеника помажу руководиоцу у праћењу извршавања плана, информишу и предлажу евентуалне измене. Спровођење плана и ефекте реализације руководиоца прати преко одређених критеријума и индикатора успешности. У овој фази реално је могуће иновирање планираних садржаја.

Наведене фазе могуће је само концептуално јасно разграничити, док су у процесу планирања високо интегралне и међузависне. На слици 1 приказан је алгоритам процеса оперативног планирања.

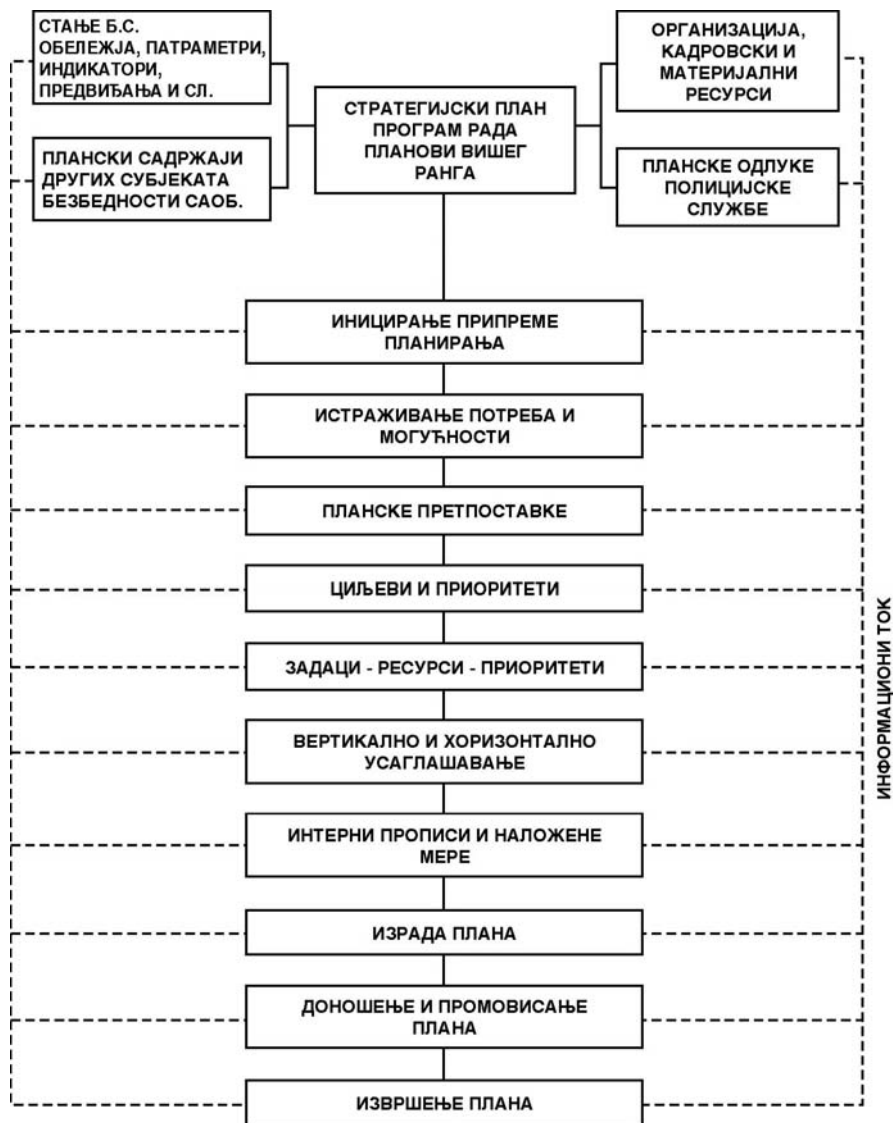
Организационо планирање

Чини се примереним, у оквиру рада, указати да је организационо планирање у својој суштини оперативно планирање са наглашеном листом радних задатака, одређеним роковима и извршиоцима. Одређена искуствена сазнања упућују да је организационо планирање пожељно за више нивое руковођења и за индивидуално планирање радних активности на свим нивоима руковођења. Треба указати да је ово планирање проактивистичко и интегрално са оперативним планирањем. Најчешће препознатљиве фазе организационог планирања су:

- одређења организационих или функционалних јединица,
- постављање циљева. Шта се жели остварити у наредном планском периоду и који су приоритети,
- одређивање задатака. Редослед задатака за остваривање циља не мора бити прецизан. Неки задаци су конкретни, а други уопштени,
- планирање распореда. Које задатке реализовати одмах, које касније, које истовремено, шта долази последње. Распоред треба да буде реалан и изазован,
- одређивање одговорности. Што више уважити захтеве запослених. Циљ је да се свим извршиоцима задатака стави до знања одговорност и изазов,
- подршка. Планира се подршка других полицијских јединица и других субјеката безбедности саобраћаја,
- праћење процеса. Планира се контрола спровођења активности, динамике и ефеката извршавања задатака уз стимулисање извршилаца,
- процена реалности плана. Праћење односа планираних и извршених активности уз евентуалне измене задатака.

Према "правилу 80 : 20", каже се да 80% напора без одговарајућег фокуса даје 20% резултата. Преосталих 80% резултата произилази из свега 20% напора. Иако однос није увек 80 : 20, овај образац према којем мали проценат активности даје несразмерно веће резултате, често се среће и упућује на преиспитивање сопствених ефеката рада. Ово правило упућује и на вредност организационог планирања.⁴

⁴ Предавања на Курсу за планирање и руковођење, мисија ОЕБС у Србији, Београд 2006.



Слика 1 Процес оперативног планирања

Оперативни планови

Оперативни план је материјализација процеса планирања. План треба да буде стручно утемељен, одржив, једноставан и разумљив за све кориснике и да истим стави до знања шта је циљ, ко и које активности треба предузети у планском временском периоду. У оперативном плану дефинишу се мере и радње и по питању оних проблема који су идентификовани као значајни, али нису утврђени као приоритети. Оперативни планови уобичајено се класи-

БЕЗБЕДНОСТ

фикују као устаљени и планови који се једном реализују. Устаљене планове карактерише перманентност полицијске организације, унапред познате ситуације, процедуре и правила, односно процеси који се често понављају. Устаљени планови по временским опредељењима су годишњи, месечни, дневни или други периодични планови. Да би устаљени планови били ефектни морају бити конзистентни и морају се међусобно подржавати. Планови који се једном реализују односе се на извршавање конкретног задатка или акције, који се по правилу не понављају у истом садржају. Ова изведена подела употпуњује досадашњу уобичајену класификацију на опште, посебне и појединачне планове⁵. Такође, планови се могу разликовати по свом фокусу, форми, степену детаљисања, али се сасвим сигурно баве остваривањем циљева организације. План мора да садржи тачно одређење за праћење напретка и процену остварених резултата у односу на жељене. Ово није увек реално могуће и због тога стоји опција ревизије и иновирања садржаја плана. Саставни део плана је садржај и процедура информисања о остваривању истог.

ЗАКЉУЧНО РАЗМАТРАЊЕ

Планирање је процес који почиње са циљевима, затим дефинише стратегије, политике, задатке и детаљне планове за остваривање циљева. Планирање конституише и одржава организацију да би спровела планске одлуке, укључујући и постигнуте резултате и њихову повратну спрегу на процес планирања. Наглашена поставка оперативног планирања у руковођењу, управљању или саобраћајно-полицијском менаџменту у функцији је успешности полицијске праксе у безбедности саобраћаја. Обим и учесталост промена и њихова различитост у сложеном и динамичном систему друмског саобраћаја, захтева координирани плански утицај свих субјеката безбедности заштите, са наглашеном одговорношћу саобраћајне полиције, која професионално применом посебних овлашћења врши контролу спровођења закона којим се уређује безбедност саобраћаја, односно прописују правила и обавезе. Да би полиција остварила сврху која се од ње очекује у заштити организованог функционисања саобраћаја, заштити грађана и материјалних вредности у процесу превозења, њени руководиоци морају гледати даље у будућност, него што је то било икад раније. Отуда проистиче обавеза и значај оперативног планирања. Најважније је веровање у планске предности, вредности и корисност плана као продукта тог процеса. Планирање полицијске организованости на успостављању и одржавању жељеног нивоа безбедности, наспрам будућих саобраћајно-безбедносних појава и догађаја, сложен је и приоритетан процес остваривања полицијске мисије у безбедности саобраћаја. Практична сврха планирања може се описати као: поставке приоритета у раду, усмеравање активности на конкретне задатке, завршавање радних задатака на време, усаглашавање активности са другим организацијама и субјектима, јасно представљање циљева саобраћајно-полицијске организације вишим нивоима руковођења, стручној јавности, учесницима у сао-

⁵ Стевановић О.; Руковођење у полицији, Полицијска академија, ст. 172, Београд 2003.

браћају и грађанима, руковођење сложеним акцијама и пројектима рашчлањавајући их на мање задатке, праћење, контрола и иновирање полицијске праксе у безбедности саобраћаја. Оперативно планирање мора се заснивати на проактивистичком приступу, односно предвиђању и уочавању саобраћајно-безбедносних промена и благовременом полицијском прилагођавању, као и интерактивистичком приступу иницирањем промена, а не њиховом прилагођавању, које мењајући небезбедна својства доприносе саобраћајно безбеднијој будућности. У својој суштини, планирање је примарни процес полицијске припреме за суочавање са саобраћајно безбедносним појавама, догађајима и променама. На сваком нивоу полицијске организованости приоритетни интерес успешног руководиоца је развијање процеса планирања, као почетне кључне фазе руковођења полицијском јединицом. Дакле, оперативно планирање је припрема организације и руководиоца за суочавање са променама у окружењу.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Вешовић Б. В.: Менаџмент у саобраћају, Саобраћајни факултет, Београд 2001.
2. Динић Б.: Руковођење у полицији - Јавна безбедност, Виша школа унутрашњих послова, Београд 2001.
3. Downes M.: Reforma policije u Srbiji, Odeljenje za sprovođenje zakona, misije OEBS u Srbiji, Beograd 2004.
4. Инић М. и Јовановић Д.: Управљање ризицима у друмском саобраћају, Зборник радова научно - стручни скуп, Безбедност саобраћаја на путевима, МУП, ВШУП, Београд 2005.
5. Липовац К.: Стратегије безбедности саобраћаја, Зборник радова научно - стручни скуп, Безбедност саобраћаја на путевима, МУП, ВШУП, Београд 2005.
6. Leonard and More; Police organization and management, Police Science Series, превод ВШУП, Београд 2004.
7. Милетић Б.: Контрола и регулисање саобраћаја, Приручник, ВШУП, Београд 2004.
8. Милинић Б.: Погледи на стратегијско планирање полицијских послова у безбедности саобраћаја, Зборник радова научно - стручни скуп, Безбедност саобраћаја на путевима, МУП, ВШУП, Београд 2005.
9. Милићевић В.: Стратегијско пословно планирање - менаџмент приступ, ФОН, Београд 2003.
10. Пантацијевић С.: Приступ организовању модела управљања полицијом на пословима безбедности саобраћаја, Безбедност 1/02, Београд 2002.
11. Пантацијевић С. Пантацијевић - Ераковић А.: Однос савременог друштва према заштити жртава саобраћајне незгоде, безбедност 6/03, Београд 2003.
12. Ристовић С.: Полицијски менаџмент у сузбијању криминалитета, Задужбина Андрејевић, Београд 2006.

БЕЗБЕДНОСТ

13. Пантатзијевић С.: Безбедност саобраћаја, Полицијска академија, Београд 2000.
14. Стевановић О.: Руковођење у полицији, Полицијска академија, Београд 2003.
15. Материјали Курса за планирање и руковођење, мисија ОЕБС у Србији, Београд 2006.

AN APPROACH TO OPERATIVE PLANNING OF POLICE FUNCTION IN ROAD TRAFFIC SAFETY

Abstract: Police practice in the field of road traffic safety presents a topical issue, especially since experience has shown that careful continuous planning over longer periods of time can bring about a decrease in frequency of accidents and the gravity of their outcomes. Such an approach establishes the necessity, importance and value of planning the police function in the road traffic safety. The first part of the paper presents the police function seen as a whole of police tasks and activities in traffic safety. The second part of the paper describes a procedural approach in the process of operative planning, as the phase one in managing traffic policing. The overall aim is to promote the existing practice of operative planning. Closing considerations point out that operative planning is a process of making decisions that are interconnected, and which is supposed to guide future well-oriented and efficient traffic policing practice.

Key Words: traffic police, traffic safety, function, planning, managing, practice.

Мр Дејан ВУЛЕТИЋ,
Институт за стратегијска истраживања Министарства одбране

УГРОЖАВАЊЕ БЕЗБЕДНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ САЈБЕР ТЕРОРИЗМОМ

Резиме: У раду су анализирани проблеми који се тичу заштите сајбер простора и основни појмови везани за сајбер тероризам. Посебне мере у решавању тих проблема у Републици Србији су предложене од стране аутора, као што су: оснивање Центра за заштиту националне инфраструктуре, доношење националне стратегије за обезбеђење сајбер простора итд.

Кључне речи: сајбер простор, рачунарска мрежа, сајбер тероризам.

УВОД

Сајбер (*cyber*) простор створио је могућности за појаву новог облика тероризма. Под сајбер простором подразумева се врста "заједнице" сачињена од мреже рачунара или простор који креирају рачунарске мреже. Термин "cyber" први је употребио Вилијам Џибсон (*William Gibson*) у научнофантастичној новели *Neuromancer*, 1984. године. Експерти наводе да терористи гледају на сајбер простор као окружење које олакшава њихове терористичке активности.

Савремени информациони системи су све више повезани у "необавезну" мрежу. Необавезна, факултативна или опциона мрежа, као што је Интернет, јесте мрежа у којој не постоје чврста формална (законодавна), организациона па ни технолошка међузависност. У таквој мрежи се у исто време дешавају два велика тренда. Први је да појединци и организације постају критично зависни од таквих система, а други, рањивост (мрежних) система се нагло повећава због тога што све више потенцијалних нападача има приступ мрежи и туђим системима.¹

¹ Родић Б., Вулећић Д., *Способност опстанка информационих система*, Војнотехнички гласник бр. 2, Војноиздавачки завод, Београд, 2005, стр. 169.

БЕЗБЕДНОСТ

Владе су нарочито забринуте због могућих напада на кључне инфраструктуре које чине национални "систем за одржавање живота". У САД је дефинисано осам кључних инфраструктура које могу бити мета сајбер тероризма: телекомуникације, банкарство и финансије, електрична енергија, дистрибуција и складиштење нафте и гаса, водоводни систем, саобраћај, хитне и владине службе.²

У националној стратегији за обезбеђење сајбер простора САД се наводи да критичне инфраструктуре чине јавне и приватне институције у секторима пољопривреде, прехране, водовода, здравства, хитних служби, владе, одбране, телекомуникација, енергетике, саобраћаја, банкарства и финансија и друго. Сајбер простор је њихов нервни систем - контролни систем државе. Сајбер простор се састоји од стотина хиљада међусобно повезаних рачунара, сервера, рутера, свичева и других уређаја који омогућавају виталним инфраструктурама да функционишу. Дакле, правилан рад сајбер простора је основа за економију и националну безбедност.³ Обезбеђивање сајбер простора је посебно тежак стратегијски подухват који захтева координисан и усмерен напор читавог друштва - владе, државе и локалних система власти, приватног сектора и грађана.⁴

ДЕФИНИСАЊЕ ПОЈМА "САЈБЕР ТЕРОРИЗАМ"

Ниједна дефиниција сајбер тероризма није универзално прихваћена. Означавање напада на рачунаре и рачунарске мреже као сајбер тероризам је проблематично зато што је тешко одредити намеру, идентитет или политичку мотивацију нападача. Синтагма "сајбер тероризам" користи се све чешће у модерном друштву. Сајбер тероризам је коришћен да опише различите акције као што су крађа података или хакинг, планирање терористичких напада, проузроковање насиља,⁵ или напад на информационе системе (рачунарске мреже).⁶

Званична дефиниција сајбер тероризма коју дају експерти из Центра за заштиту националне инфраструктуре (*National Infrastructure Protection Center - NIPC*) Сједињених Америчких Држава, дефинише сајбер тероризам као "криминални акт извршен кроз рачунаре резултујући у насиљу, смрти и/или деструкцији, стварајући терор ради убеђивања владе да промени своју политику".⁷

Марк Полит наводи да сајбер тероризам представља унапред смишљен, политички мотивисан, напад против информација, рачунарских система програма и података који изазивају насиље и страх код цивилних мета.⁸

² Denning D., *Is Cyber Terror Next?*, New York, U.S: Social Science Research Council, <http://www.ssrc.org/sept11/esays/denning.htm>.

³ Безбедност представља стање које подразумева одсуство претње по објекат безбедности (појединац, држава, национални интереси и сл.).

⁴ *National Strategy to Secure Cyberspace*, www.whitehouse.gov/pcipb/cyberspace_strategy.pdf.

⁵ Pollitt M., "Cyberterrorism - fact or fancy?", www.cs.georgetown.edu/~denning/infosec/pollitt.html.

⁶ *Statement of Dorothy Denning*, www.house.gov/hasc/testimony/106thcongress/00-05-23denning.htm.

⁷ *National Infrastructure Protection Center*, www.nipc.gov.

⁸ Pollitt Marc, *op. cit.*

Познати експерт за сајбер тероризам, Дороти Денинг (*Dorothy Denning*), дефинише га као "недозвољени напад или претњу нападом против рачунара, рачунарских мрежа или сачуваних података с циљем да се заплаши влада или њени грађани у циљу остварења политичких или других циљева".⁹

Слично њој, *James Lewis* из Центра за стратегијске и међународне студије (*Center for Strategic and International Studies*) и стручњак за сајбер тероризам *Marcus Hendershot* дефинишу сајбер тероризам као "коришћење рачунарских мрежа и алата ради прекида рада критичних националних инфраструктура или да примора или застраши владу или њене грађане".¹⁰

У енциклопедији *Wikipedia*, сајбер тероризам се дефинише као коришћење рачунара и информационо-комуникационе технологије, нарочито Интернета, проузрокујући оштећење или ремећење ради остварења циљева нападача.¹¹

Одређени стручњаци за информациону безбедност сматрају да напади на рачунаре и рачунарске мреже могу бити дефинисани као сајбер тероризам ако су ефекти довољно деструктивни или реметилачки да производе страх упоредив са физичким актом тероризма.¹²

Више аутора сајбер тероризам види као облик сајбер криминала. Неки од њих, класификујући сајбер криминал у зависности од типа почињених дела на а) политички, б) економски, в) производња и дистрибуција недозвољених и штетних садржаја, г) манипулација забрањеним супстанцама, производима и робама и д) нарушавање сајбер приватности, сајбер тероризам сврставају у категорију политичког сајбер криминала.¹³

Debra Shinder класификујући сајбер криминал у две широке категорије а) насилна или потенцијално насилна дела и б) ненасилна дела, сајбер тероризам сврстава у прву категорију. Под сајбер тероризмом подразумева тероризам који је извршен, планиран или координисан помоћу рачунарских мрежа.¹⁴ Експерт за сајбер криминал, *Xingan* такође види сајбер тероризам као један од његових облика.¹⁵

Велики број дефиниција сајбер тероризма говори о комплексности тог феномена. На основу извршене анализе доступних извора литературе у којима се говори о сајбер тероризму, тај појам се може дефинисати на следећи начин: **Сајбер тероризам представља криминални акт у сајбер простору који има за циљ да се заплаши влада или њени грађани у циљу остварења политичких циљева.**

⁹ Denning D., *Is Cyber War Next?*, op. cit.

¹⁰ Lewis J., *Assessing the Risks of Cyber Terrorism, Cyber War and Other Cyber Threats*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 2002, p. 1.; Hendershot M., "CyberCrime 2003 - Terrorists' Activity in Cyberspace", <http://www.isedj.org/3/44/Jain.v1.txt>.

¹¹ *Wikipedia encyclopedia*, <http://wikipedia.org>.

¹² Denning D., *Is Cyber War Next?*, op. cit.

¹³ Kukrika M., *Upravljanje sigurnošću informacija*, INFOhome Press, Beograd, 2002, str. 70-71; Drakulić M., Drakulić R., *Cyber kriminal*, www.bos.org.yu/cepiti/Idrustvo/sk/cyberkriminal.phf.

¹⁴ Shinder D., *Scene of the Cybercrime: Computer Forensics Handbook*, Syngress Publishing, Inc., Rockland (USA), 2002, p. 51-67.

¹⁵ Xingan L., *Cybercrime: An Introduction*, www.studycrime.com/crime/cybercrime.php.

БЕЗБЕДНОСТ

КАРАКТЕРИСТИКЕ САЈБЕР ТЕРОРИЗМА

Нови миленијум доноси све већу популарност нових и узбудљивих технологија, доступних све већем броју људи, као што је нпр. бежична мрежа (*wireless network*), велика брзина приступа и сл. Нажалост те технологије стварају и нове могућности злоупотребе. Проблем са 24/7 технологијама је тај што нападачи могу лакше остварити неовлашћен приступ дајући им више времена да открију *password*, установе који порт може бити рањив и сл.¹⁶

Одређени аутори сматрају да је сајбер тероризам више дело организованих група него појединаца. Њихове активности су умногоме олакшане специфичностима окружења у ком делују и оружја која користе. Окружење је виртуелно, оружје је информационо, а знање је специјализовано. Интернационализам, транснационалност, мултидимензионалност само су нека од својстава тих група.¹⁷

Сајбер тероризам се, паралелно са информационо-комуникационом технологијом, налази у фази бурног развоја и динамичких промена, због чега је, бар у садашњем тренутку, практично немогуће сагледати и предвидети све могуће правце тог развоја, њихов обим, динамику и садржај, као ни временску димензију тих процеса.

Као битне карактеристике сајбер тероризма аутори наводе:

- 1) У сајбер простору, идеалном за обављање илегалних активности, постоје ограничене могућности за непосредно надгледање, контролу и откривање тих активности;
- 2) Нове просторне и временске границе - покретљивост терориста, могућност деловања с велике дистанце, право богатство избора циља напада, непостојање географских ограничења, мерење времена деловима секунде;
- 3) Могућност претходне провере (тестирања) акције чиме се ризик од евентуалног неуспеха смањује на минимум.¹⁸

Сајбер простор карактерише и велика феноменолошка разноврсност (велики број појавних форми), велика база одакле се регрутују сајбер терористи, константно ширење на нове области паралелно са већом употребом рачунара и глобалних рачунарских мрежа, тежина и тешка сагледивост последица, анонимност починиоца.

Мојра Конвеј (*Maura Conway*) предлаже скалу која активност терориста на Интернету карактерише као употребу, злоупотребу, офанзивну употребу и сајбер тероризам.¹⁹ Од стране стручњака углавном прихваћена класификација наводи четири могућа начина напада од стране сајбер терориста: одбијање, обмана, уништавање и експлоатација. То у суштини значи упад у информациони систем (рачунарску мрежу) да би зауставио рад, убацивање

¹⁶ Shinder D., *op.cit.*, p. 95-121.

¹⁷ Drakulić M., Drakulić R., *op. cit.*

¹⁸ Петровић С., *Компјутерски криминал*, Војноиздавачки завод, Београд, 2004. стр. 54-111, 417-427.

¹⁹ Conway M., *Reality Bytes: Terrorist Use of Internet*, http://www.firstmonday.dk/issue7_11/conway.

лажних података или "злоћудних" софтвера, уништавање система, или "качење" на систем да би се дошло до одређених тајних података.²⁰

Кларк Стејт (*Clark State*), извршни директор *Emergency Response & Research Institute* у Чикагу упозоравао је да чланови неких радикалних исламистичких организација покушавају да развију мрежу хакера и могу бити ангажовани у сајбер нападима у будућности.²¹

Према приручнику "Војни водич за тероризам у двадесетпрвом веку" сајбер тероризам представља један сегмент сајбер операције, док други сегмент представља сајбер подршка (планирање, регрутовање, пропаганда). Код сајбер тероризма рачунарска мрежа може буту оружје, медијум или циљ. Према истом извору, деструктивни напади на рачунарске мреже вероватно могу бити извршени да повећају ефекат физичких напада.²²

САЈБЕР ТЕРОРИЗАМ И РЕПУБЛИКА СРБИЈА

Глобалне терористичке претње данас, у поређењу са онима од пре десет година, су много комплексније, екстремније, софистицираније, раширеније и транснационалније. Из тих разлога, налажење ефикасног одговора на тероризам, укључујући и сајбер тероризам, постаје питање највишег приоритета.

Као што Дороти Денинг закључује, сајбер тероризам би свакако имао неке предности над класичним физичким методама тероризма. Такве акције могле би да се изведу из далека и анонимно, и неће захтевати руковање експлозивом и самоубилачке мисије. Вероватно ће привући велику пажњу медија, јер су новинари и јавност фасцинирани свим врстама напада на рачунарске системе. С друге стране, терористи могу оклевати да примене нове методе док старе не постану неадекватне, с обзиром да примена нових метода захтева прилично велика знања.²³

Сајбер терористи се могу одлучити за сајбер нападе и због цене (јефтинији него традиционални физички метод), непостојања физичких баријера нити контролних пунктова кроз које морају проћи као и могућности напада великог броја циљева и утицаја на велики број људи.²⁴

Стручњаци се, углавном, слажу да се до сада у свету, па самим тим и у Републици Србији, није догодио ни један напад који би се без сумње могао окарактерисати као сајбер тероризам. То наравно не значи да напада на рачунарске мреже није било од стране терориста. Постоје, наравно, и аргументи у прилог тезе да се сајбер терористички напади неће ни догодити у блиској будућности. Као главни аргумент се наводи да је за координиране

²⁰ Berkowitz B., Hahn R., *Cyber security: Who's watching the store?*, Issues in Science and Technology, www.is-sues.org/19.3/berkowitz.htm.

²¹ Denning D., "Reflections on Cyberweapons Controls", www.cs.georgetown.edu/~denning/infosec/cyberweapons-controls.doc.

²² *Cyber Operations and Cyber Terrorism*, DCSINT Handbook No. 1.02, 15 August 2005.

²³ Denning D., *Is Cyber Terror Next?*, op. cit.

²⁴ Elmusharaf M., *Cyber Terrorism: The new kind of Terrorism*, Computer Crime Research Centre (CCRC), www.crime-research.org/articles/2004.

БЕЗБЕДНОСТ

нападе који могу да проузрокују велике поремећаје и деструкцију, између осталог, неопходно дуго време припреме (чак и до десет година).

Поред наведеног, разлог због чега је мало вероватно да Република Србија буде мета сајбер терориста свакако је и низак ниво интеграције рачунарских система и то што Република Србија, још увек, није чланица Евроатланских организација које су главна мета радикалних исламистичких група.

Начин на који ће се извршити одређени терористички акт зависиће од низа околности (нпр. средстава којима се располаже). За сваки будући терористички акт важиће све опште законитости које га чине посебним друштвеним феноменом. Техничко-технолошки чинилац имаће све наглашенији утицај. Сајбер тероризам ће обележити и посебне карактеристике, као одраз времена у којем се буде десио.

Терористичке организације могу ускоро почети да мењају коришћење информационо-комуникационе технологије, што им омогућава расположивост хакерских алата на Интернету, доступност литературе, свесност ефеката напада на виталне информационе инфраструктуре и слично. Потенцијални сајбер терористички напади могу бити пре тога тестирани у локалним рачунарским мрежама да би се избегао ризик откривања пре извођења правог сајбер напада.

Потенцијал терористичких организација и екстремних појединаца у будућности ће се стално увећавати због промене у информационо-комуникационој технологији, која ће обезбедити следећим генерацијама много веће могућности од оних које имају садашњи најпросвећенији и најобученији класични терористи. Нова генерација терориста, наоружана информационим оружјем, моћи ће да се ангажује у знатно драматичнијим и деструктивнијим терористичким акцијама.²⁵

Као резултат убрзаног раста и зависности од нове информационо-комуникационе технологије, национална инфраструктура Републике Србије биће све више аутоматизована и међусобно повезана. Суштински ресурси базираће се на информационо-комуникационој технологији, укључујући одбрамбене системе, системе државне управе, комплексне управљачке системе и инфраструктуре које обухватају контролу електричне енергије, телефонског система, токова новца, ваздушног саобраћаја, нафте и гаса и других информационо-зависних области.

У том контексту, мора се схватити да будући непријатељи, било државе, групе или појединци, могу покушати да угрозе те инфраструктуре коришћењем нетрадиционалних метода, а управо такви нетрадиционални напади против информационе инфраструктуре би могли знатно угрозити и војну и економску моћ Републике Србије.

²⁵ Петровић С., *Кибертероризам*, Војно дело бр. 2, ГШ ВЈ, Београд, 2001, стр. 106.

Да би се могући проблем предупредио, неопходно је у Републици Србији формирати "Центар за заштиту националне инфраструктуре"²⁶ са двадесетчетворочасовним радом, изградити одговарајући противтерористички систем (као нпр. "Matrix" у САД),²⁷ донети "Националну стратегију за обезбеђење сајбер простора", чиме би се спречила или значајно смањила рањивост на сајбер нападе и минимизирала штета и време потребно за опоравак уколико се напад деси.

По узору на америчку Стратегију за обезбеђење сајбер простора (*National Strategy to Secure Cyberspace*) неопходно је да иста садржи почетне циљеве за организацију и одређивање приоритета, пружи смернице грађанима и одговарајућим институцијама које имају своју улогу у обезбеђењу сајбер простора.

Од посебног је значаја и заједничко деловање јавног и приватног сектора. Сарадња између приватног сектора и владе захтева заједничко поверење и размену информација о рањивостима рачунарских система. Приватном сектору су неопходне информације о специфичним претњама које разматра Влада у датом тренутку. Влади су потребне одређене информације од приватног сектора о рањивостима и инцидентима од којих желе да буду заштићени да би се избегао публицитет и сачувале пословне тајне.

ЗАКЉУЧАК

На основу свега изнетог, може се закључити да је сајбер тероризам у сталној еволутивности. Галопирајући развој информационо-комуникационе технологије, која преображава планету Земљу, чини сајбер тероризам недовољно истраженим, што, уз његову магнетну привлачност, може послужити као основ за нека даља истраживања.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Arquilla J., Ronfeldt D., *Networks and Netwars*, Rand, Santa Monica, California, 2001.
2. Berkowitz B., Hahn R., *Cyber security: Who's watching the store?*, Issues in Science and Technology, www.issues.org/19.3/berkowitz.htm
3. Denning D., *Is Cyber Terror Next?*, New York, U. S: Social Science Research Council, <http://www.ssrc.org/sept11/essays/denning.htm>
4. Denning D., "Reflections on Cyberweapons Controls", www.cs.georgetown.edu/~denning/infosec/cyberweapons-controls.doc

²⁶ Центар за заштиту националне инфраструктуре САД (*National Infrastructure Protection Centre*) даје потребну подршку, савете, упозорења, препоруке, врши процену штете реализованог напада (упада), реализује обуку систем администратора и сл.

²⁷ *Matrix*, <http://www.matrix-at.org>; Министарство полиције у Флориди (*The Florida police department*) од 2001. године, управља противтерористичким системом названим "Matrix" (*Multistate Anti-Terrorism Information Exchange*) који помаже истражним лицима да пронађу везу између људи и догађаја, комбиновањем полицијских снимака са комерцијално расположивим подацима о већини одраслих лица у САД, и то изузетном брзином обраде. Министарство правде (*The Justice Department*) обезбедило је значајна средства да се "Matrix" програм прошири на националном нивоу.

БЕЗБЕДНОСТ

5. Drakulić M., Drakulić R., *Cyber kriminal*, www.bos.org.yu/cepit/idrustvo/sk/cyberkriminal.pht
6. Elmusharaf M., *Cyber Terrorism: The new kind of Terrorism*, Computer Crime Research Centre (CCRC), www.crime-research.org/articles/2004
7. Kukrika M., *Upravljanje sigurnošću informacija*, INFOhome Press, Beograd, 2002.
8. Lewis J., *Assessing the Risks of Cyber Terrorism, Cyber War and Other Cyber Threats*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 2002.
9. *Matrix*, <http://www.matrix-at.org>
10. *National Infrastructure Protection Center*, www.nipcc.gov
11. *National Strategy to Secure Cyberspace*, www.whitehouse.gov/pcipb/cyberspace_strategy.pdf
12. Петровић С., *Компјутерски криминал*, Војноиздавачки завод, Београд, 2004.
13. Петровић С., *Кибертероризам*, Војно дело бр. 2, ГШ ВЈ, Београд, 2001.
14. Pollitt M., "Cyberterrorism - fact or fancy?", www.cs.georgetown.edu/~denning/infosec/pollitt.html
15. Родић Б., Вулетић Д., *Способност опстанка информационих система*, Војнотехнички гласник бр. 2, Војноиздавачки завод, Београд, 2005.
16. Shinder D., *Scene of the Cybercrime: Computer Forensics Handbook*, Syngress Publishing, Inc., Rockland (USA), 2002.
17. *Statement of Dorothy Denning*, www.house.gov/hasc/testimony/106thcongress/00-05-23denning.htm
18. Hendershot M., "CyberCrime 2003 - Terrorists' Activity in Cyberspace", <http://www.isedj.org/3/44/Jain.v1.txt>
19. Conway M., *Reality Bytes: Terrorist Use of Internet*, http://www.firstmonday.dk/issue7_11/conway
20. *Cyber Operations and Cyber Terrorism*, DCSINT Handbook No. 1.02, 15 August 2005.
21. *Wikipedia encyclopedia*, <http://wikipedia.org>
22. Xingan L., *Cybercrime: An Introduction*, www.studycrime.com/crime/cybercrime.php

CYBER TERRORIST THREAT TO THE SECURITY OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract: The paper analyzes certain problems that concern the protection of cyberspace and some basic notions related to cyber terrorism. Special measures have been suggested for solving these problems in the Republic of Serbia, such as the founding of a center for protection of national infrastructure, adoption of national strategy for securing the cyberspace, etc.

Key Words: cyberspace, computer net, cyber terrorism.

**Жељко МОЈСИЛОВИЋ,
МУП Републике Србије**

СИСТЕМ ОБУКЕ ЗА ПОЛИЦИЈСКЕ ПРЕГОВАРАЧЕ

Резиме: Терористички акти и кривична дела, чија је карактеристика покушај остваривања циљева противправним лишавањем слободе људи уз претњу угрожавања њиховог живота и здравља, спадају у ред оних која у највећој мери доводе до узнемирења јавности и потенцијално дубљих друштвених криза. Експанзија талачких ситуација и отмица с обзиром на политичка, економска и социјална кретања захтева отклањање уочених пропуста у досадашњем раду полиција и методолошко и техничко унапређење концепта решавања ових случајева. Ослобађање талаца је један од најопаснијих и најзахтевнијих задатака служби безбедности, а у оквиру акције ослобађања талаца воде се преговори са отмичарима. Због дуготрајности и сложености преговарачког процеса, обавезно је ангажовање обучених преговарача или преговарачких тимова организованих у Преговарачке службе¹. Чланови тимова су обично по позиву, запослени на другим радним местима у службама у оквиру којих су основани преговарачки тимови и ангажују се као појединачни преговарачи или у оквиру тима. Систем обуке за полицијске преговараче је изузетно захтеван и комплексан. Обука преговарача је скупа, па се посебна пажња поклања квалитетном одабиру кандидата. Кандидати који се упућују на обуку бирају се од најискуснијих и најперспективнијих полицијских кадрова са израженим специфичним способностима. Системи обуке за полицијске преговараче у различитим државама имају своје сличности и заједничке карактеристике.

Кључне речи: полицијски преговарач, преговарачки тим, систем обуке, курс за преговараче, селекција кандидата.

УВОД

У кризним ситуацијама, у којима је могуће остварити контакт са супростављеном страном, преговарање може да буде успешно и да има предност у односу на друге полицијске мере. Решавање кризних ситуација мирним путем је један од приоритета у савременим организованим полицијским системима. Преговарање у том смислу означава спровођење полицијских

¹ Преговарачка служба се дефинише као скуп одабраних, одговарајуће обучених и званично признатих појединаца организованих у преговарачке тимове, са прецизно одређеним циљевима, задацима, структуром и одговорношћу.

БЕЗБЕДНОСТ

циљева комуникативним средствима уз примену научних сазнања. Предуслов за то су одговарајуће обучене снаге (преговарачки тим). Полицијски преговарачки тимови се ангажују у случајевима отмица, талачких ситуација, барикадирања, уцена, побуна у затворима, претњи самоубиством, претњи оружјем или експлозивним направама и слично, када је могуће остварити контакт са извршиоцима, са циљем њиховог одустајања од противправног понашања.²

Образовање и обука о техникама преговора у кризним ситуацијама су потребни не само полицијским службеницима који ће радити у преговарачком тиму него и осталим службеницима који у било ком својству учествују у процесу решавања кризних ситуација. Постојеће стање иницира и одређује стратегијску потребу за конципирањем модерног и одрживог система курсева за преговоре у кризним ситуацијама. У пракси се прибегава различитим облицима образовања, односно обучавања преговарача. Најважнији је први корак - одабир кандидата. Уз квалитетан одабир кандидата, друге делове обуке је лакше спровести. За успешност обуке је такође важно да се одаберу прави људи за обучавање других. Инструкторе, задужене за обучавање, треба за то припремити и оспособити, како би се циљеви обуке максимално остварили. Осим тога, треба припремити све неопходне инструменте, материјале, приручнике и друга одговарајућа средства за обучавање нових преговарача.

ПРЕГОВАРАЧКИ ТИМОВИ

Предуслов за ефикасно спровођење преговора јесте постојање одговарајуће обучене полицијске снаге, која поступа у складу са разрађеном и признатом методологијом - преговарачки тим. Преговарачки тим се посебно ангажује у одговарајућим случајевима тешког насилног криминала (талачке ситуације, отмице, уцене са тешким и озбиљним претњама). Осим тога он може да учествује у решавању других конфликтних ситуација, у којима треба да се утиче на понашање извршилаца. У решавању ових конфликтних ситуација преговарачки тим има одређене циљеве и задатке које треба да испуни.

Циљеви и задаци преговарачког тима

Талачка ситуација - сагласно са општим полицијским прописима, радње полицијских преговарача у талачким ситуацијама морају бити усмерене првенствено на остваривање следећих циљева: Смањење опасности по живот и здравље талача, покретање извршилаца на одустајање од намера и ослобађање талача, постизање, односно побољшање предуслова за напад или друге полицијске радње, олакшавање ситуације таоцима, њиховим породицама и осталим погођеним лицима.

² Тачком 2 Упутства о раду преговарачког тима Министарства унутрашњих послова Републике Србије (ПТМ) предвиђено је: "ПТМ се ангажује у случајевима отмица, талачких ситуација, тешких облика уцена, побуна у затворима, барикадирања, уличних демонстрација, претњи самоубиством и убиством, претњи полицији или трећим лицима оружјем или експлозивним направама приликом спровођења полицијских мера, пружања отпора полицијским мерама и сл, када је могуће остварити утицај на понашање виновника конфликтних ситуација".

Преговарачки тим обавља своје задатке у оквиру тактичког концепта руководиоца акције. Осим тога мора посебно да: Снима и одржава контакт са извршиоцима, оствари емоционалну контролу над извршиоцима (нпр. смиревање, стабилизација, раздраживање), добија на времену, ствара атмосферу за преговарање, која је заснована на обостраном прихватању и поверењу, прикупља информације (о стању талаца, условима, броју, мотивима, емотивном стању и личности извршилаца), анализира податке (процена понашања извршилаца, стварање предпоставки), контролише понашање извршилаца (прихватање полицијских захтева), за време и после окончања кризе води бригу о жртвама, њиховим породицама и осталим погођеним лицима.

Отмице и уцене - сагласно са општим полицијским прописима, радње при отмицама и уценама морају бити усмерене првенствено на следеће циљеве: Смањење опасности по живот и здравље отетих лица, добијање времена и предуслова за спровођење других полицијских радњи, покретање извршилаца на одустајање од захтева и ослобађање талаца, обезбеђивање доказа о животу отетих лица, добијање информација о њиховом положају, прибављање информација за процену стања угрожености, спречавање извршилаца да остваре своје претње, утицај на извршиоце у смислу тактичких претпоставки и олакшавање ситуације отетим лицима, њиховим породицама и осталим погођеним лицима.

Преговарачки тим обавља своје задатке у оквиру тактичког концепта руководиоца акције. При том мора посебно да: Систематски анализира изјаве извршилаца и талаца, информише руководиоца акције о резултатима ових анализа или других информација о извршиоцима и жртвама, добије што обухватније информације за идентификовање извршилаца, саветује руководиоце полиције о тактичким питањима, при чему се морају узети у обзир реакције извршилаца, талаца и осталих погођених лица, прати уцењене или друга погођена лица, да би се извршио утицај у смислу полицијских намера и брине о породици или другим погођеним лицима, да би се продубило поверење и извршило утицај у смислу полицијских намера.

Преговарачким тимовима се начело могу доделити само горе наведени задаци. Морају се избегавати преклапања са задацима других тимова. Преговарачком тиму се начелно не дају налози за: Истраге (пријем пријава, саслушање сведока, расписивање потрага, итд), мере обезбеђења лица и објеката у корист породице или других погођених лица или слушање телефонских веза. То не искључује документовање сазнања релевантних за истрагу и преношење тих података надлежним руководиоцима.

Остале конфликтне ситуације - талачке ситуације, отмице и уцене су најчешћи случајеви за ангажовање преговарачког тима. Осим тога постоје многе друге конфликтне ситуације када може бити ангажован тим или део тима. Поводи могу да буду:

- Претња полицајцима или трећим лицима, посебно оружјем или експлозивом приликом спровођења полицијских мера;
- Пружање отпора полицијским мерама;

БЕЗБЕДНОСТ

- Претња самоубиством;
- Опасне ситуације у оквиру породичних свађа;
- Отпремање психички поремећених лица, који се посебно агресивно супротстављају полицијским мерама;
- Акције према групама, које се служе посебним средствима притиска.

Ангажовање полицијских преговарача у осталим конфликтним ситуацијама зависи од захтева полицијског руководиоца. Због тога се наведени примери ангажовања могу, у било ком тренутку проширити. Консултовање преговарачког тима, осим у талачким ситуацијама, случајевима отмица и уцена, поред савладавања различитих конфликтних ситуација служи и практичној обуци чланова тима.

ЧЛАНОВИ ПРЕГОВАРАЧКОГ ТИМА

Захтевани профил

За чланове преговарачког тима постављени су високи захтеви. Морају бити примљени само добровољци и посебно изабрани полицијски службеници, независно од дела полиције и јединице. Функцији координатора и вође тима, због високе вредности положаја преговарачког тима у акцији, се придаје посебан значај. Захтева се пажљив избор како личности у погледу прихватљивости од стране групе тако и његовог службеног положаја у односу на признање у вођењу акција. У обзир долазе само високо рангирана овлашћена лица. При избору чланова преговарачког тима вођа има право предлога. После провере начелних способности води се разговор о избору. У одлучивању при избору учествује и психолог. Не могу бити изабрани службеници који су у акцији предвиђени за друге специјалне функције. Мора се тежити томе да у сваком преговарачком тиму буду присутне и службенице.

Да би се обезбедио равномерно високи стандард учинка преговарача мора се обезбедити дугорочно присуство једном обучених снага. Ово становиште мора се по могућству узети у обзир већ при избору чланова. Полицијски преговарачи треба да се одликују посебно: Високим степеном спремности за акцију, високом мотивисаношћу за преговарачки посао, развијеним интелектуалним способностима (посебно за планирање, предвиђање и анализу), способношћу активног слушања, способношћу да се превазиђе стрес, елоквентношћу, израженом вербалном способношћу, способношћу емоционалног уживљавања, друштвености и отворености према људима, прилагодљивошћу, емоционалном зрелошћу, психичком стабилношћу, доказаном способношћу за тимски рад, дугогодишњим оперативним искуством на тешким кривичним делима.

Особине преговарача

Сви негативни фактори који прате кризну ситуацију делују и на преговараче и на отмицаре. У стресним ситуацијама веома је важна самоконтрола преговарача. Током дуготрајних преговора, преговарач је изложен великом

психичком напору због физичког умора, велике одговорности, притиска руководиоца и сл. Преговарач мора стално да има на уму који је циљ вођења преговора. Уколико је циљ преговора ослобађање талаца и предаја отмицара, преговарач се мора концентрисати на психолошки аспект и изучавање личности отмицара кроз контакте са њим. Уколико је циљ преговора добијање на времену, важно је да преговарач познаје тактику тимова за ослобађање талаца оружаном интервенцијом и да је упознат са планом напада. Важно је да усмерава пажњу отмицара на себе и преузима ризик тиме што мора бити на свом месту до почетка напада. Да би испунио све оно што се од њега тражи и извршио задатак на најбољи могући начин преговарач мора да поседује одређене особине и карактеристике. Пожељне особине и карактеристике које треба да поседује полицијски преговарач су:

Високи професионализам: Неопходно је да је преговарач добро обучен и да познаје преговарачки процес. Мора да познаје поједине аспекте психологије и начине за брзу психодијагностику људског понашања. Потребан је висок ниво самоконтроле и познавања тактике дејства свих безбедносних служби укључених у акцију. Неопходно је да може да издржи велико психолошко оптерећење.

Прилагодљивост ситуацији и социјална еластичност: Ова карактеристика је битна у тренутку ступања у контакт. Важно је да преговарач има способност прилагодљивости разговору са људима који су из различитих социјалних слојева и на различитом интелектуалном нивоу, као и способност да предвиди различите промене у понашању отмицара са којим разговара.

Креативност: Преговарач се мора стваралачки односити према послу (ван класичних шаблона). Мора имати способност оцењивања ситуације ван стандардних параметара. Треба да је трениран да отворено размишља без везивања за конкретне чињенице. Потребно је да има висок ниво еластичности и отворености ума.

Емоционална зрелост и комуникативност: Емоционална зрелост је важна за успостављање контакта. Смиреност доприноси развоју преговора и долази до успостављања поверења. Преговарач мора бити отпоран на стрес и сачувати хладнокрвност чак и када постане објекат вређања или понижавања од стране отмицара, или се нађе у ситуацији да слуша панику, мучења или чак убиства (крици и сл.). Дуготрајни преговори могу довести до апатије, зловоље, испољавања мржње према отмицарима, може се јавити осећај промашаја или кривице за нешто што се догодило. Преговарач мора да буде уверљив и да даје логичне аргументе. Мора показати заинтересованост за проблеме отмицара. Мора имати усклађен вербални и невербални део говора, нарочито ако преговара лицем у лице.

Систем вредновања извршилаца: Терористи и криминалци разликују добро и зло по свом систему вредновања. Они нису ни у ком случају обавезни на било шта што и издалека подсећа на традиционалну етику. У њиховим начину размишљања порок постаје врлина, а највећа неморалност постаје задатак. Потребно је "подешавање" преговарача на систем вредности који имају отмицари. Никада преговарач не сме форсирати свој систем вредности или

БЕЗБЕДНОСТ

негирати њихов. Морају се имати у виду разни аспекти: социјални, културни, религијски, политички и сл.

Животна доб и професионално искуство преговарача: Што се тиче година најбољи је да преговарач има око 35-40 година. Важно је да се не изазове неповерење према отмичарима, младошћу преговарача. Ако је преговарач много старији, може да изазове притисак на извршиоце (као родитељ) и да се отмичар осећа да је у неравноправној комуникацији. Узраст је директно повезан и са искуством преговарача у сличним ситуацијама у животу.

Облачење преговарача: Пожељно је да је преговарач обучен у цивилну одећу. Међусобни контакт лакше успостављају људи који су слично обучени. Преговарач мора да буде тако обучен да се не види да носи панцир. Његова одећа мора да буде препознатљива свим припадницима полиције. Облачење у униформу негативно утиче на отмичаре, и у већини случајева није пожељна.

Висина и конституција: Најбоље је да је преговарач средње висине. Висок раст изазива утисак притиска на извршиоце, а низак раст може негативно да утиче на психологију преговарача. Што се тиче конституције преговарач треба да је нормално спортски грађен. Треба да оставља утисак човека који брине о себи. Ношење браде може да има утицаја тако што скрива мимику лица као и због неких културолошких фактора (ако су у питању исламски терористи).

ОДАБИР КАНДИДАТА ЗА ПРЕГОВАРАЧЕ

За посао преговарача, као и за посао припадника специјалних јединица, највише одговара особа која има природне способности и жељу за рад на овом послу. Важно је нагласити да је почетни корак у програму обуке за преговараче одабир особа које већ поседује одређену способност, те изражавају заинтересованост за овај веома стресан и исцрпљујући посао. Због природне способности као темеља за овај посао, програм обуке ће бити ефикаснији. Полицијским службама ће боље послужити одабрана особа која је научена да своје природно урођене вештине користи на најбољи могући начин. Многе кризне ситуације у историји су решаване преговорима. Зато се у прошлости посебна пажња придавала избору и обуци појединаца који ће у име своје државе бити преговарачи.³

Пожељне особине кандидата за преговарача⁴:

- Добра моћ комуникације;
- Моћ слушања;
- Способност да контролише емоције;

³ Према приручнику за дипломате из седамнаестог и осамнаестог века, савршен преговарач би морао да размишља муњевито и да има неограничено стрпљење, да зна како да заобиђе истину, а да не буде лажов, инспирише на искреност, а да при томе никоме не верује, да буде скроман, али и нападан, да шармира друге, а да сам није подложен шарму, да има довољно новца, а да остане потпуно незаинтересован за сва искушења богатства и лепих жена.

⁴ У литератури постоје и нешто другачији погледи на пожељне особине талачког преговарача. (Видети шире у: Субошић Д. (2003). *Ослобађање талача*. Београд: Г лосаријум.).

- Ранија искуства у разговорима са осумњиченима;
- Ментална и физичка спремност;
- Коректан здравствени картон;
- Способност брзог размишљања;
- Развијен осећај за тимски рад⁵.

Комуникација: да говори јасно и концизно, да се ефикасно споразумева са људима из свих социјалних слојева и припадницима мањинских група. Треба да буде сталожен и одмерен, што доприноси смањењу тензије. Треба да уме да смири ситуацију и створи атмосферу поверења.

Слушање: Да уме пажљиво да слуша саговорника и да уме да убеди отмицара да се и он и његови захтеви узимају озбиљно. Мора да буде у стању да прикупља обавештајне податке и информације.

Менталне способности: Да уме да размишља брзо и сналажљиво. Да уме да се усредосреди и процењује ситуацију и доноси исправне одлуке док је под притиском. Да је објективна и логична особа, да је флексибилан и у стању да планира радњу унапред. Да буде широких схватања.

Сарадња: Да уме да ради у тиму, да уме да даје свој допринос заједничком раду и пружа подршку другима. Да не обраћа пажњу на статус и чинове. Да је увиђаван, пажљив, да има такта и да је толерантан. Да показује искрено интересовање за друге и да је свестан дејства речи и дела на друге људе.

Храброст: Да је вољан да предузима опасне и захтевне задатке, суочава се са изазовима и прихвата одговорност. Да контролише своје емоције.

Оперативна способност: Да има темељно искуство у оперативном раду и раду са жртвама, сведоцима и извршиоцима. Да је одговоран, поуздан и савестан.

Одабир кандидата је кључни моменат од кога зависи успех будуће обуке и рад у преговарачком тиму. Критеријуми за избор кандидата за преговарача су слични у већини земаља које имају развијене системе обуке⁶.

Начин избора

Сазнањем да кандидат за полазника курса за полицијске преговараче има све потребне квалитете, посао око избора није дефинитивно окончан. Селекција кандидата се врши у најмање четири фазе:

⁵ Преговарачки тим чини пет до шест чланова. То су обично: вођа преговарачког тима, први преговарач, други преговарач, документалиста, психолог и стручњак за техничку подршку. Сваки од чланова преговарачког тима поседује специфична знања и има специфичне задатке у конкретној ситуацији. Потребно је да се чланови преговарачког тима познају толико добро да могу без разговора знати како ће сваки члан појединачно реаговати у конкретној ситуацији, као и да су увежбали механизам за брзо прикупљање података и упознавање са карактеристикама отмицара не би ли на време предвидели њихове реакције.

⁶ Критеријуми за одабир које користи већина америчких институција за спровођење закона је да кандидат: 1. Добровољно приступи обуци. 2. Да има најмање пет година искуства. 3. Да поседује нешто знања из области понашања људи. 4. Да је доказао своје способности ефикасног испитивача. 5. Да је доказао способност закључивања и рада с испитаницима. 6. Да га препоручују његов надређени. 7. Да се добро показао у тимском раду. 8. Да је показао природну склоност за првенствено вербално решавање конфликта. 9. Да се исказао у стресним ситуацијама.

БЕЗБЕДНОСТ

- Добровољно пријављивање,
- Субјективно одабирање,
- Разговор са овлашћеним старешином,
- Психолошко тестирање.

Добровољно пријављивање - за посао преговарача потребна је добровољност. Она се сматра првим и основним критеријумом. У пракси, тај критеријум се испољава тиме, што нико не може бити распоређен на радно место преговарача, ако то сам не захтева, односно, напуштањем места преговарача када лице није више мотивисано за обављање тог посла. Добровољност је директно везана за психичку издржљивост и истрајност у извршавању конкретне задатке.

Субјективно одабирање - на основу предлога старешине, личних особина, предлога колега, радног искуства, резултата рада, поверења и провера кроз евиденције извршиће се субјективно одабирање, односно елиминација кандидата за које се процени да не испуњавају наведене критеријуме. Субјективно одабирање се врши на основу процене попуњеног Формулара за критеријуме за посао преговарача према радном досијеу запослених у полицији⁷.

Разговор са овлашћеним старешином - подразумева разговор са овлашћеним руководиоцем из преговарачког тима који је овлашћен да процени који од кандидата, који су прошли прве две фазе, испуњава највише критеријуме за похађање курса за полицијске преговараче и рад у тиму.

Психолошко тестирање - психолошко тестирање подразумева да сваки кандидат мора да уради тест општих интелектуалних способности са посебним нагласком на проверу оних способности потребних за рад у преговарачком тиму. Акцент је на испитивању:

- Механизма превладавања стреса;
- Интелектуалних способности, посебно вербалне;
- Мотивације за реаговање и начина реаговања;
- Облика комуникације;
- Емоционалне зрелости;
- Екстровеерности-интравеерности.

У селекцији још добро може доћи и метода која налаже да кандидати попуњавају формуларе о поседовању одређених квалитета, а онда се од њих захтева да конкретно опишу где и у којој ситуацији су испољили те квалитете. Често се кандидат тестира тако што мора да преговара са одређеном особом (други преговарач), али без упознавања кандидата са тим ко је саговорник. После неколико минута преговора, сасвим је јасно да ли је кандидат за овај

⁷ Формулар за процену кандидата за посао преговарача према радном досијеу запослених садржи податке: име, старост, пол, године рада у служби, чин, дужности, заинтересованост за дужност (добровољац - препоручује га неко), образовање, познавање страних језика, дисциплински поступци, достигнућа, способности (вербалне вештине, вештина испитивања, добар слушалац, ниво зрелости), разно (учествовање у активностима заједнице, друге групне активности) и коментари.

посао или није. Потребан број кандидата који су испунили захтеве упућују се на основну обуку за преговараче у трајању од 2-4 недеље.

ОБУКА И СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ

У свету већ дуго постоје обуке за полицијске преговараче⁸. Прву школу талачког преговарања основали су психолог Шлосберг и детектив Болц, под окриљем њујоршке полиције. Њихова обука се базирала у потреби обезбеђења контакта не само са отмичарима, већ и комуникације на релацији извршиоци - медији и полиција - медији. Према њима, ради се о безбедносним питањима око којих се може договарати. Поред ове школе, постоје и оне које су основали бивши припадници специјалних јединица. Једна од њих је NASTA (North American SWAT Training Association Ltd. - Северноамеричка SWAT тренинг асоцијација). То је организација или удружење бивших припадника SWAT тимова.

Федерални истражни биро (ФБИ) формирао је преговарачки тим 1985. године. Службени назив му је FBI's Critical Incident Negotiation Team (CINT). Формиран је као део Јединице за управљање кризама (Crisis Management Unit - CMU). Поред обуке преговарача за потребе ФБИ, ова организација врши обуку преговарача из иностранства. Обука за преговараче из иностранства траје две недеље.

Поред САД, бројне државе света организују обуку преговарача. Најчешће, обука се изводи у сарадњи више земаља, тако да се међусобно размењују искуства, што додатно доприноси квалитету обучености. Најпознатија обука полицијског преговарања на простору Европе изводи се у Лондону као курс за национални преговарачки тим Велике Британије на којем могу да обучавају и полазници из других држава⁹.

Циљеви и задаци програма обуке

Циљеви су основа на којој се конципирају образовни програми и утврђују критеријуми за процену њихове успешности. Образовни циљеви су обично усмерени на сегмент понашања или радне успешности који треба променити или унапредити. Циљ организовања система обуке за полицијске преговараче је да се унапреди методологија и систем решавања кризних ситуација и конфликта, као и ширење свести о потреби и значају решавања кризних ситуација и конфликта мирним путем. Задаци програма обуке су првенствено:

- Побољшање успешности решавања проблема;
- Стално усклађивање, прилагођавање и унапређивање знања, вештина и способности;
- Избегавање застаревања метода рада (до кога долази губљењем корака с новим методима и процесима и потребним знањима и вештинама);

⁸ Видети шире у: Субошић Д. (2003). *Ослобађање талача*. Београд: Глосаријум - 103-105.

⁹ Ову обуку су успешно похађала и два члана Преговарачког тима МУП Р. Србије.

БЕЗБЕДНОСТ

- Усмеравање нових преговарача;
- Задовољавање индивидуалних потреба и интереса (образовањем се, по правилу, стварају повољнији услови за успех и развој, што је у интересу сваког запосленог);
- Побољшање односа с грађанима и јавношћу;
- Побољшање концепта тимског рада;
- Повећање способности решавања проблема;
- Овладавање специфичним методима и поступцима;
- Подизање нивоа креативности решавања конфликта;
- Подизање нивоа ефикасности у раду;
- Повећање нивоа вештина управљања конфликтима итд.

Садржај и програм обуке

Садржај и програми обуке за полицијске преговараче повезани су са потребама и циљевима који из њих произлазе. У оквиру полиција постоји више нивоа образовних потреба које су одређене различитим врстама послова и задатака које обављају полицијски преговарачи. Сваки ниво образовних потреба полицијских преговарача опредељује специфичне садржаје и поставља различите захтеве у вези наставних програма и садржаја. Наставни план и програм обуке преговарача у полицији на свим нивоима обуке израђује се у складу са дефинисаним научним поступком. Методолошки пут, односно поступак, садржи следеће кораке: 1) идентификација и дефинисање проблема, односно стања у области преговора (пракса, едукација, обука); 2) утврђивање и анализа образовне потребе, односно дефинисање профила (функционалистичка анализа послова за свако радно место или место у оквиру тима) и 3) доношење наставног плана и програма. Обука и стручно усавршавање полицијских преговарача састоји се од:

- Основног курс за преговараче;
- Курсева за стручно усавршавање;
- Вежби и семинара;
- Обука и стручног усавршавања техничке подршке.

На обуку за чланове преговарачког тима позивају се само кандидати који су са успехом прошли претходну селекцију. Обуку планира, организује и спроводи надлежни инструктор из преговарачког тима у сарадњи са осталим члановима тима. Обука се заснива се на савременим и практично потврђеним системима тренинга. У процесу обуке и усавршавања преговарача примењују се бројни методи и технике: предавања, аудиовизуелне технике, конференције и расправе, вежбе, обучавање у симулираним радним условима и други методи. Полазници се воде из познатог садржаја у непознато са циљем да сазнају, разумеју и примене приказане технике и методе. По окончању обуке, кандидати који су је са успехом савладали добијају званичан сертификат. Преговарачки посао могу обављати само лица са званичним сертификатом.

ОСНОВНИ КУРС ЗА ПРЕГОВАРАЧЕ

Основни курс за преговараче намењен је обуци нових преговарача који су изабрани на конкурс за полицијске преговараче. Основна обука за полицијске преговараче се врши у виду курса у трајању од две до четири недеље (у зависности у којој држави се изводи). Курс се изводи на основу плана и програма за обуку преговарача, а предавачи су обучени тренери из састава преговарачког тима, као и сарадници стручни из области преговарања у талачким ситуацијама. На овом курсу се полицијски службеници у теорији и пракси морају припремити за посебне захтеве акција у талачким ситуацијама, отмицама и осталим ситуацијама где се ангажује преговарачки тим.

Неке од тематских целина које се обрађују на основном курсу су: циљеви курса, процес вођења преговора, типови инцидента, процена ситуације и одговор, анализа информација, концепција рада преговарачког тима, преговарачки тим из тактичког угла, типови отмичара, људско понашање (условљеност, узроци, могућност утицаја), преговори приликом отмица, сарадња са другим тимовима, методе решавања проблема, технике и тактике разговора, проток информација, упућивање у техничка помоћна средства, врсте комуникације, коришћење посредника и преводиоца приликом преговора, препоруке за комуницирање, вежбе преговарања, вежбе анализе и евалуација након курса. Полазници који успешно заврше основни курс ће бити оспособљени за преговоре са извршиоцима најтежих кривичних дела, отмичарима, психички поремећеним лицима, самоубицама итд. По завршетку основног курса полазници се оцењују оценама А, Б или Ц.

- А – преговарачи који могу вршити обуку других преговарача и преговарати у најтежим ситуацијама (терористи, психопате...),
- Б – обучени да преговарају са криминалцима, самоубицама и ситуацијама насиља у породици,
- Ц – користе се само као подршка.

КУРСЕВИ ЗА СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ

После основне обуке полицијски преговарачи се даље образују на једнонедељним курсевима за стручно усавршавање. Ови курсеви су намењени преговарачима који су успешно савладали основни курс и који се специјализују за поједине области рада (преговори са самоубицама, психички поремећеним особама, терористима, тешким криминалцима, малолетницима, итд), или се обучавају за координаторе и вође преговарачких тимова. Тематске области обухваћене програмом ових курсева су: тимски рад и доношење одлука, вештине руковођења, управљање стресним и конфликтним ситуацијама, посебни типови отмичара и специфичности психолошког стања извршилаца, сарадња са другим службама, процена ризика, и други. Поред наведених тематских области за сваки од курсева за стручно усавршавање прописују се специфичне тематске области.

Поред основних критеријума за избор преговарача прописују се и посебни критеријуми за избор полазника Курсева за стручно усавршавање пре-

БЕЗБЕДНОСТ

говарача и то: Минимум 7 године рада на пословима полицијског службеника на терену, а за полицијске службенике са вишом и високом стручном спремом најмање 5 године рада; Најмање просечни резултати у раду; Неспоран морал и углед у средини у којој ради и у јавности; Способност комуницирања, разумевање људских потреба и проблема, виши степен социјализације, самоиницијатива и способност предузимања одговорности у раду. Након завршеног курса издаје се диплома о завршеном курсу, која садржи напомену за коју област је полазник завршио курс. У случају да полазник - полицијски службеник курс не заврши са потребним успехом не издаје му се диплома за ту област.

ТЕХНИЧКА ПОДРШКА

Техничка подршка обезбеђује техничка средства и услове неопходне за остварење циљева и задатака преговарачког тима. Стручњак за техничку подршку, вршећи своје дужности као члан преговарачког тима непосредно организује и рукује техничком опремом која је на располагању тиму. Техничка подршка је прилагођена различитим облицима остваривања комуникације на релацији преговарач - супротстављена страна. Комуникација се може остварити на више начина и то: телефоном, радио везом, мегафоном, писаним путем (писма, е-mail поруке), преко медија (директно или шифровано), помоћу озвучења, лицем у лице и др. Техничка подршка мора бити прилагођена и различитим условима у којима је смештен преговарачки тим за време трајања акције:

- У наменској просторији, предвиђеној планом (у оквиру аеродрома, објекта који припада Министарству унутрашњих послова или другој државној институцији);
- У ненаменској просторији, која се из тактичких разлога (близина лица места или штаба акције) привремено користи у сврху смештаја преговарачког тима;
- У преговарачком возилу (када је мобилност преговарачког тима битан услов за успешно преговарање).

Техничка подршка узима у обзир функционалну потребу за физичком изолованомшћу чланова преговарачког тима у време трајања акције и сходно томе покушава да прилагоди техничка решења потребама.

Обука и стручно усавшавање техничке подршке

Радници техничке подршке се обучавају на једнонедељним семинарима. Тежишта обуке на основном семинару су:

- Постављање задатака и начин рада преговарачког тима;
- Тактичке, употребне и техничке могућности различитих средстава;
- Правне основе и основе техничке подршке преговарачком тиму;

- Ангажовање јединица за техничку подршку (стране или друге полицијске јединице);
- Одржавање техничких средстава за акцију.

Брз развој технике условљава и стално стручно усавршавање радника техничке подршке и то најмање једном годишње. На дводневним семинарима за техничку подршку тежишта треба да буду стављена на следећа питања:

- Понављање и продубљивање кључних садржаја основне обуке;
- Правне и техничке новине за техничку подршку;
- Искуства из акција преговарачког тима, у којој је коришћена техничка подршка;
- Примена техничких уређаја на основну датих практичних ситуација за вежбу.

Радници техничке подршке учествују у вежбама преговарачког тима у смислу своје струке. Што се тежишта тиче морају се практично вежбати техничке варијанте у акцији, као и опхођење са опремом и услови за коришћење техничке опреме у акцији.

ПРЕГОВАРАЧКИ СЕМИНАРИ

Редовни преговарачки семинари

Редовни преговарачки семинари се организују више пута годишње. Намењени су свим члановима преговарачког тима. Ако се на основним семинарима обучавају и резервне снаге онда и оне треба да учествују у наставку усавршавања тима. Радници техничке подршке учествују на семинарима само оним данима које одреди вођа семинара. Тежишта преговарачких семинара су:

- Практичне вежбе;
- Преношење актуелних сазнања / искуства из акција;
- Групни рад са циљем да се осмисле нови захтеви и припреме предлози решења, реферати, поготово у областима полицијске тактике, рада штаба и технике.

Друге полицијске организационе јединице на семинаре шаљу само руководиоце из одређене стручне области. Осим тога на редовним преговарачким семинарима у оквиру расположивих места могу да учествују и руководиоци из специјалних јединица, или руководиоци задужени за вођење оперативних акција. Пошто се садржаји семинара стално прилагођавају актуелној проблематици, преговарачки тим подржавају остале полицијске организационе јединице. Остале полицијске службе, на сопствену иницијативу, обезбеђују преговарачком тиму стављање на располагање неопходних докумената. Значајни су пре свега:

БЕЗБЕДНОСТ

- Извештаји преговарачког тима после акција и вежби;
- Записници са саслушања извршилаца, (уколико се односе на њихову мотивацију, планирање, начин размишљања, осећања, размишљања о сопственој сигурности и др);
- Писани и аудио материјал у случајевима талачких ситуација, отмица или уцена;
- Тактичко испитивање извршилаца и жртава;
- Информације које потичу са састанака руководиоца акције и др.

Руководилац семинара обезбеђује да ови материјали нађу место у припреми и извођењу преговарачког семинара. Ово важи и за друге предлоге учесника семинара.

Семинари за едукацију корисника и сарадника преговарачког тима

За успешан рад преговарача потребно је едуковати и друге службе које учествују у решавању кризних ситуација. Семинари за едукацију корисника и сарадника намењени су обуци потенцијалних корисника и сарадника преговарачког тима и то:

- Обука полицајаца који први долазе на лице места кризне ситуације (поступци и преговори првог полицајца);
- Радника криминалистичке полиције који раде на пословима сузбијања отмица и уцена;
- Руководилаца који треба да руководе јединицама полиције у кризним ситуацијама;
- Представника полиције који су задужени за сарадњу са медијима у кризним ситуацијама;
- Руководилаца и припадника специјалних и интервентних јединица полиције који учествују у решавању кризних ситуација;
- Других лица и служби који могу учествовати у решавању кризних ситуација.

Тематске области које садржи овај програм су прилагођене конкретној служби за коју се изводи курс. Курсеви за едукацију корисника и сарадника преговарачког тима изводе се периодично (по потреби).

ВЕЖБЕ

Преговарачки тимови вежбе могу изводити самостално или у сарадњи са другим јединицама полиције (специјалним јединицама). Вежбе се изводе на основу унапред припремљених сценарија. Инструктори у сваком тренутку контролишу ток извођења вежбе. Сценарија за вежбе се припремају тако да се иде од лакше варијанте ка тежој. Учесници морају да испуне одређене циљеве:

- Адекватно припреме преговарачку ћелију и технику за започињање преговора;

- Прикупе релевантне информације о отмичарима и таоцима;
- Организују тим за преговарање у талачким ситуацијама, тако да буде адекватно припремљен да се снађе у ситуацији која укључује таоце;
- Анализирају информације и развију план преговора који има изгледе да успе;
- Преговарањем постигну успешно ослобађање талаца и предају терориста употребом метода научених приликом обуке;
- Координирају свој рад са радом других учесника на вежби;
- Покажу радно знање о преговарачким стратегијама и тактици;
- Дају мишљење о вежби и испуне одговарајуће извештаје након догађаја.

Након завршетка вежбе обавезна је анализа. Анализа се организује 15 минута по завршетку вежбе. У анализи учествују сви учесници вежбе. Врши се процена да ли је, с обзиром да се ради о вежби, било напретка у преговарању и ако је било у чему би се он огледао. Основна питања на која треба одговорити приликом анализе вежбе су: Шта се догодило? Како су се одразиле акције преговарача? Да ли су акције учесника биле у функцији сачувања живота талаца? Шта је ишло добро и због чега, а шта није? Осим улоге преговарача потребно је сагледати и улогу руководиоца преговарача и осталих тимова укључених у вежбу. Све уочене пропусте у току извођења вежбе потребно је регистровати, а о истим продискутовати и отклонити их на анализи.

ВРЕДНОВАЊЕ УСПЕШНОСТИ ОБУКЕ

Вредновање успешности обуке (евалуација) је веома значајна, нарочито за унапређење процеса обучавања у погледу организационе праксе и организационих циљева. Један од приоритетних циљева евалуације је преиспитивање постојећих и трагање за бољим и квалитетнијим решењима образовног процеса. Евалуација помаже да се дају одговори на два основна питања: 1) у којој мери се остварени резултати обучавања могу примењивати у свакодневном раду, тј. у свакодневној пракси и 2) у којој мери организација, садржај, методи и укупни резултати обучавања испуњавају очекивања полазника. Праћење и усмеравање образовног процеса и контрола обучавања врши се током спровођења обуке, путем редовних консултантских разговора, као и на други одговарајући начин. Такав приступ омогућава брзо реаговање на сваку евентуалну неправилност или мањкавост у обучавању.

Током сажимања курса, учесници пореде основна питања везана за тестирање пре почетка курса, с новим сазнањима до којих се дошло током трајања курса, са расправом о питањима о основним променама ставова. Укупна сврха Формулара за евалуацију је осигуравање да је материјал коришћен на курсу потпун, да су инструкције биле јасне, те да се постигло схватање сврхе курса. Питања у упитнику се односе на оцену аспеката који укључују интересе, релевантност за обављање посла, компликованост, теме које би требало додати или изоставити из курса. Инструктори ће такође испитати

БЕЗБЕДНОСТ

полазнике као групу. Ово кратко испитивање ће омогућити учесницима да дају коментаре у отвореној расправи, током које ће се разговарати о темама које се спомињу у евалуацији учесника, као и о додатним питањима за које се укаже потреба.

ЗАКЉУЧАК

Улога преговарачког тима је можда најзначајнија за постизање мирног разрешења кризне ситуације, посебно када су у питању таоци. Без обзира на то што су теорија, доктрина и пракса преговарања знатно напредовале и представљају заокружену целину, мора се констатовати да и даље има места за унапређење техника и метода за мирно решавање кризних ситуација. Даљим унапређењем наведених области у многоме би се са аспекта законитости и ефикасности приближили оптималном начину решавања кризних ситуација. Крајем 2004. године у Министарству унутрашњих послова Републике Србије формиран је Преговарачки тим. Кадрови су обучавани на различитим курсевима у извођењу инструктора других полиција (ФБИ, Метрополитен полиција Лондона, полиција Баварске, Француске, Аустрије и др.). Практика је показала да за обуку једног квалитетног преговарача није довољно да похађа један курс, већ је најбоље да се направи комбинација више различитих. С обзиром да се на међународним курсевима не може обучити довољан број полицијских преговарача, указала се потреба за формирањем система обуке за полицијске преговараче МУП-а Р Србије, који ће се састојати од најбољих искустава из различитих међународних система обука прилагођених условима и проблематици која је код нас актуелна.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Гузина, М. (1980), *Кадровска психологија*. Београд: Научна књига.
2. Иваниш, Ж. Субошић, Д. (2006), *Безбедносно преговарање*. Београд: Факултет цивилне одбране.
3. Међународни семинар, (2002), *Курс за руководећи полицијски кадар за борбу против тероризма*, Будимпешта, Мађарска.
4. Међународни семинар, (2004), *Crisis Neotiation*, Валбандон, Хрватска.
5. Милошевић, М. (1990), *Отмица-реликт прошлост, злочин будућности*. Београд: Дечје новине.
6. Мојсиловић, Ж. (2005), *Преговарање у току противтерористичке операције ослобађања талаца*, специјалистички рад, Београд: Факултет цивилне одбране.
7. Ниеренберг, И. Г. (2000), *Уметност преговарања*. Београд: ПС Грмеч - Привредни преглед.
8. Семинар ОЕБС, (2004), *Crime Investiation Training of Trainers*, ВШУП, Земун.
9. Семинар ОЕБС, (2004), *Advanced Hostage Neotiator*, ВШУП Земун.
10. Субошић, Д. (2003), *Ослобађање талаца*. Београд: Глосаријум.
11. *Упутство о раду Преговарачког тима Министарства унутрашњих послова*, (2005), Београд: МУП Р Србије.

TRAINING SYSTEM FOR POLICE NEGOTIATORS

Abstract: Terrorist acts and criminal offences, the feature of which is an attempt to illegally deprive persons of their liberty, accompanied by threat to their life and health, are among those that cause the greatest public concern and potentially deeper social crises. Expansion of hostage situations and abduction cases with reference to political and social movements calls for removing the noticed errors in the work of police so far as well as methodological and technical development of the concept of resolving such cases. Hostage rescue situations are among the most dangerous and demanding ones in security service, and they incorporate negotiation with terrorists. Because the process of negotiation is long and complex, it is necessary to engage trained negotiators or negotiating teams organized in negotiating services¹⁰. Team members are usually engaged on call, being employed elsewhere, in services which have formed negotiating teams and they are engaged as single negotiators or as team members. The training system for police negotiators is exceptionally demanding and complex. The training of negotiators is expensive and therefore special attention has to be given to personnel selection. The trainees are selected among the most experienced and most perspective (prospective) police officers with outstanding specific capabilities. Systems of training police negotiators in different countries have certain similarities and common features.

Key Words: police negotiator, negotiating team, training system, course for negotiators, candidate selection.

¹⁰ Negotiating service is defined as a group of chosen, properly trained, and recognized individuals organized in negotiation teams, with precisely defined aims, tasks, structure and responsibilities.

Владимир ВУЈИЋ,
МУП Р Србије

УТИЦАЈ ЕФИКАСНОГ ЧУВАЊА ГРАНИЦЕ НА УНУТРАШЊУ БЕЗБЕДНОСТ ГРАЂАНА - ПРИМЕРИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И СЦГ -

Резиме: Из изнетог се јасно може видети какво је место и улога граничних служби, пре свега граничне полиције у спречавању и сузбијању тероризма, трговине људима и трговине дрогом, односно безбедности грађана на унутрашњем плану. Чињеница је да је та улога огромна, као што је и евидентно да ни једна од наведених транснационалних облика криминала не егзистира самостално, већ су испреплетани и са другим облицима прекограничног криминала и илегалних делатности, као што су илегалне миграције. Европска унија је учвршћивањем спољних граница умногоме изгубила на превенцији илегалних миграната, али је добила на већој слободи прекограничног гоњења транснационалних криминалних група. Сарадња између држава на том плану али и унапређење рада граничне полиције може бити кључ успеха у тој борби.

Кључне речи: тероризам, трговина људима, трговина дрогом, илегалне миграције, транснационалне криминалне групе, сарадња између држава.

УВОД

Евидентна тежња европских народа за повећаном повезаношћу у домену трговине, размене добара, слободног протока људи и размене информација, довела је до стварања европских интегративних процеса, заснованих, пре свега на економском моменту. Истовремено, процес слободног протока људи и добара доноси и уочљиву "метастазу" криминала у два аспекта:

1. Криминалне организације постају повезаније и делују на ширем простору и
2. Оно што је традиционални криминал једног простора био у једном периоду сада добија одлике транснационалног криминала

У савременом друштву, грађанин се, на првом месту, брани од тероризма, трговине дрогом и др. облика криминалног угрожавања, пре свега добро организованом и некорумпираном граничном службом, која је први и један

од најважнијих фактора онемогућавања спајања "домаћих" криминалних група са иностраним.

Уводећи "Шенгенске" принципе као основ односа између чланица Европске уније и трећих земаља додатно су усложена ова питања, али и донекле успостављен ред у остваривању права грађана трећих земаља при уласку у земље Европске уније.

Сталним ширењем Европске уније онемогућено је фиксирање спољних граница ове организације, а самим тим и учвршћивање ефикаснијих полуа полицијске контроле границе.

Постављају се, међутим, и нека стручнија питања:

- Да ли су земље Европске уније биле безбедније док су имале границе између себе?
- Колики је утицај безбедности границе на спречавање тероризма, трговине људима и трговине дрогама и како се он манифестује?
- Где је, у тој борби са транснационалним криминалом, сарадња држава и који су начини сарадње?
- Колика је повезаност илегалних миграција са транснационалним облицима криминала, као што су тероризам, трговина људима и трговина дрогом?
- Који би били могући начини превазилажења неких од проблема?

Ово питања су веома сложена и захтевају дужи одговор који сам и покушао да дам у наставку рада.

БЕЗБЕДНОСТ ЗЕМАЉА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Ствараоци европских интеграција, који су се у првом маху руководили мишљу да само нађу трајно и истинско решење за превазилажење вековног немачко-француског непријатељства, нису ни сањали да су ударили темеље нових односа између држава Европе, од којих је само један сегмент Европа без граница. У том ланцу догађаја, два несумљиво имају пресудан утицај:

1. Уговор из Мастрихта, који је указао на смернице и циљеве и
2. Споразум из Шенгена, за Европу без граница који представља неку врсту "крвотока мастрихтске Европе"¹, односно путоказ даљег развоја Уније.

Безбедност земаља Европске уније је донекле уређена Споразумом из Шенгена од 19. 06. 1990. године и каснијим Анексима основног Споразума. Оно на шта земље Европске уније нису могле да рачунају јесте фактичко стање, тј. да су новопримљене чланице у ЕУ уносиле и своје унутрашње проблеме, везане за потенцијално миграционо становништво, унутрашњи (локални) тероризам², као и застареле принципе чувања граница још из

¹ Др Душко Лопандић и Милутин Јањевић: "Споразум из Шенгена: за Европу без граница" 1996. год.

² Разне терористичке групе, као што су биле "РАФ" у СР Немачкој, "Директна акција" у Француској, "Црвене бригаде" у Италији, "17. новембар" у Грчкој и др.

БЕЗБЕДНОСТ

хладно-ратовског периода када је војно угрожавање било доминантно у безбедној свести грађана.

Да би одговорили на питање да ли су земље Европске уније биле безбедније док су имале границе између себе, морамо да разграничимо два сегмента борбе против криминала: **превентивни и репресивни**.

Када говоримо о превенцији прекограничног криминала, који има одраза и на унутрашњи криминал држава чланица, јасно је да су земље Европске уније мање безбедне него што је то било док су имале границе између себе. Ранији **"прстенасти бедем"** филтрирао је потенцијалне криминалне групације, јер ако којим случајем прођу Немачко - Пољску границу, остаје реална могућност да неће проћи Немачко - Холандску и сл. Изгледа да су, по превентивном принципу највише изгубиле земље Бенелукса, које представљају и средиште Европске уније.

Уколико узмемо у обзир репресивно дејство у односу на криминалне групе, јасно је да садашња ситуација много боља: постоји могућност праћења криминалних група и на територији друге земље (чланице), могућност "пропуштања" транснационалних криминалних групација у земље где их је лакше процесуирати, размена потребних информација, формирање јединственог система информисања и сл.

Можемо закључити да је Европска унија, формирањем својих, јаким спољних граница, у односу на раније границе између својих чланица, добила и изгубила. Добила је већу мобилност полицијских и правосудних органа по питању истраге и процесуирања криминалних група, али и изгубила, јер се централна сигурност њених грађана свела на безбедносну ефикасност њене спољне границе.

Несумњиво је, да би било значајно да се повећа и безбедносна свест и едукација грађана унутар ЕУ, пре свега становништва територија унутрашњих и спољних граница ЕУ, како би умели да препознају потенцијалне субјекте угрожавања.

УТИЦАЈ БЕЗБЕДНОСТИ ГРАНИЦА НА СПРЕЧАВАЊЕ ТЕРОРИЗМА, ТРГОВИНЕ ЉУДИМА И ТРГОВИНЕ ДРОГАМА

Када говоримо о транснационалним облицима криминала, можемо се сложити са директором Центра за транснационални криминал и корупцију у САД, госп. Louise I. Shelley, који каже:

*"Транснационални криминал биће дефинисан као излаз за политичке акције у 21. веку, као што је хладни рат био у 20. и колонијализам у 19. веку. Терористи и транснационалне криминалне групе наставиће свој развој, јер су оне главни корисници глобализације. Узели су предност у повећаним путовањима, размени, огромним новчаним средствима, телекомуникацијским и компјутерским везама, и добро су се позиционирали за даљи развој"*³

³ <http://www.american.edu/academic.depts/acainst/transcrime/> од 16. 03. 2006.

Улога граничних служби у овој борби је огромна. То је јасно примећено и у Декларацији од 18. септембра 1992. године о борби против организованог криминала⁴ где је, између осталог јасно указано од стране министра унутрашњих послова и правде држава чланица Европске заједнице, на "међународни и прекогранични карактер опасности који представљају мафија и остале организације међународног криминала."⁵

Када говоримо о тероризму, Савет Европске уније је донео низ декларација, као што је она из Гоморе⁶ у којој се захтева од држава чланица "интезивирање размене података о терористичким организацијама, у циљу сазнавања њихових облика активности, а посебно **кријумчарења оружја**, финансирања и прања новца".

Гранична безбедност је један од најважнијих сегмената у борби против тероризма који у свом бићу има елемент иностраности, било да се терористичким актом руководи ван граница, било да се средства за извршење и извршиоци пребацују преко границе. Постоје два начина за ово друго: преко редовних граничних прелаза или преко зелене, односно плаве границе. Техничка опремљеност граничних служби смањује ту могућност, али увек постоји проблем људског фактора, односно корупције, поготово када су у питању земље у развоју.

Основни начин на који се безбедном границом може штитити од терористичких напада огледа се у предикцији самог терористичког акта, односно временског периода када се основано може очекивати тај напад. У том смислу, гранична служба би требала да има најмање два нивоа, степена, активности како по квантитету тако и по интезитету, и то:

- Редовно стање, стање које одговара уобичајном безбедносном тренутку и
- Једно или више стања појачаних активности.

Поставља се питање: Који би то временски период био, односно који би то унутрашњи догађаји проузроковали већу ангажованост граничних служби?

Узмимо на пример терористички напад на железницу у Мадриду 2004. године. Временски период у којем се десио терористички акт јесу избори у Шпанији, односно да се пошаље јасна порука грађанима да обратe пажњу за кога гласају.

Дакле, виши степен активности граничних служби нам је потребан када се на унутрашњем плану очекују следећи догађаји: верски празници бројнијих верских заједница, избори, самити високих политичких структура из Европе и Света, посете верских поглавара неких од најмногобројнијих верских заједница, музички фестивали који трају више дана, или који трају један дан, али окупљају већи број људи, спортске манифестације на међународном нивоу и сл.

⁴ Декларација је била одговор Европске заједнице на убиства, од стране мафије, судија Giovanni Falcone и Paolo Borsellino.

⁵ Agence Europe, Bruhelles, 19. 09. 1992. "Декларација о борби против организованог криминала".

⁶ Објављена као Прилог III уз Закључке Европског савета у Мадриду, 16. 12. 1995.

БЕЗБЕДНОСТ

Појачана активност граничних служби подразумева да поред редовних снага буду ангажоване и резервне снаге које би, те службе и требало да садрже у свом саставу, односно да се одговарајућим подзаконским актима предвиде у структури станица граничне полиције али и других служби у интегрисаном систему за безбедност граница (царина, службе Министарства здравља и др.).

Трговина људима је веома распрострањена криминална активност која је добила огромне размере отварањем граница за слободнији проток људи. У СЦГ постоји предрасуда да проблем трговине људима погађа само стране држављане. Од регистрованих 68 жртава трговине људима у 2004. години 55 су држављанке СЦГ.⁷ Балкан није само транзитно подручје и подручје из кога се шаљу жене, већ је и једна од главних дестинација трафикованих жена. Фактори који доприносе трговини женама на Балкану, "повезани су са етничким конфликтима у бившој Југославији и са транзицијом из комунизма у Источној Европи, као и са ширим процесима милитаризације и глобализације у региону."⁸ У борби против овог облика транснационалног криминала, поред других служби и организација, значајну улогу мора да има и гранична полиција. Проблем трговине људима, односно трафикинг жена и деце пре свега, на подручју Србије умногоме усложњава административна линија са Косовом и Метохијом, која правно и нормативно није покривена као гранична линија а фактички се преко ње одвија интезиван процес трафикинга.

Када је у питању трафикинг кроз границе Балкана борба против њега је условљена пре свега вишом едукацијом граничних служби у циљу препознавања појавних облика овог криминала и смањењем корупције као основног начина повезивања трговине људима са унутрашњим облицима криминала, односно спречавања успостављења организованог облика криминала.

Проблем дроге је уско повезан са другим наведеним облицима транснационалног криминала и упркос великим разликама у законодавној регулативи, западне земље су велике снаге сконцентрисале на борбу против дроге. Посебан акценат је стављен на сузбијање недозвољеног промета дроге, односно на откривање мрежа проивођача, прерађивача и дистрибутера. У "кидању" тог ланца значајну улогу треба да пружи државна гранична служба, и то на два начина:

1. Превентивно (да спречи уношење, односно проношење дроге на/преко своје територије) и
2. Оперативно-тактички (пропуштање већих пошиљки у сарадњи са полицијским органима држава дестинације).

⁷ Велиборка Сталетовић: "Борба против трговине људима услов за европске интеграције", <http://ssla.oneworld.net/article/view/110984/1/4430>.

⁸ Др Весна Николић-Ристановић, "Трговина женама у циљу сексуалне експлоатације: Утицај рата, милитаризма и глобализације у источној Европи", http://www.globalizacija.com/doc_sr/s0058sim.htm од 16. 03. 2006.

**САРАДЊА ИЗМЕЂУ ОРГАНА УНУТРАШЊИХ ПОСЛОВА У БОРБИ СА
ТРАНСНАЦИОНАЛНИМ КРИМИНАЛОМ**

Укидањем контроле на унутрашњим границама Европске уније, створене су могућности за слободно кретање лица, међу којима и криминалаца, што је отворило питање сарадње између земаља чланица, као и сарадње између земаља Европске уније и трећих земаља. Ова сарадња полицијских органа је превасходно у функцији прекограничног гоњења и успостављања контроле на спољним границама. Можемо рећи да сарадња обухвата следеће сегменте:

1. Размену информација (која се одвија уз стриктно поштовање националног законодавства);
2. Прекогранично праћење, при чему мора да су испуњени следећи услови⁹:
 - да су службена лица започела праћење у својој земљи
 - да постоји основана претпоставка да је лице које се прати учествовало у кажњивој радњи и
 - да постоје разлози који ће омогућити да се, у оквиру судске истраге, докаже кривица и створе могућности за екстрадицију.
3. Прекогранична потера (морају да буду испуњени слични услови као и за: прекогранично праћење)
4. Развој средстава везе, којим је предвиђено да се, првенствено у пограничним областима, приступи развоју средстава комуникација, односно да се предузму мере за успостављење телефонских, радио и телекс линија, као и осталих директних веза.

Сарадња служби органа унутрашњих послова Р. Србије са другим државама, на пољу борбе против прекограничног криминала, пре свега са суседима, регулисана је билатералним споразумима. Та сарадња, обухвата превасходно, размену информација од безбедносног значаја када су у питању могући облици трговине људима, трговине дрогом, илегални преласци и сл.

Развој сарадње са суседним граничним органима би требао да иде у три правца:

- а) Стварање заједничких граничних патрола
- б) Заједничка едукација припадника граничних служби и размена искустава;
- в) Заједничка едукација пограничног становништва по питању препознавања појавних облика и носиоца угрожавања.

ПРОБЛЕМ ИЛЕГАЛНИХ МИГРАЦИЈА

Отварањем унутрашњих граница и преношењем контроле на заједничке спољне границе Заједнице нужно је било и предузети додатне мере контроле

⁹ Поред ових општих услова, морају да буду испуњени и посебни: поштовање права и локалних обичаја друге земље, забрана коришћења службеног оружја (осим у случајевима законски дозвољене одбране), забрану уласка у станове и друге нејавне просторије, немогућност хапшења лица које се прати и пружање доказа службених лица о свом статусу

БЕЗБЕДНОСТ

ради супростављања таласу прекограничне имиграције. То је и наметнуло потребу свеобухватнијег праћења и утврђивања веза између различитих видова криминалних или илегалних делатности, као што су везе између наркоменије и тероризма, хулиганства и екстремне деснице, тајних путева дроге и имиграције избеглица.

Према речима Луис Шели, директорке Центра за праћење транснационалне корупције и криминала при Америчком универзитету у Вашингтону: *"Балкан је главни пут за пролаз избеглица које желе да се домогну Западне Европе, као и центар за незакониту трговину наркотицима, људима и оружјем."*¹⁰ Као што постоји веза између наркоменије и тероризма¹¹ тако постоји повезаност и илегалних миграција, када је у питању Балкан, не само са тајним путевима дроге него и са тероризмом и трговином људима. За терористичке акције, поред великих новчаних средстава (до којих терористи долазе трговином људима, трговином дрогама и др. криминалним радњама) потребно је и постојање људског фактора у земљи у којој се планира терористички напад и за то се најчешће користе имигранти, било легални, "конзервирани", лојални грађани, било они илегани, што је чест случај.

Међутим, постоји и други проблем, који наводи Marian Wijers, позната холандска активисткиња у борби против трговине људима: *"Док на једној страни број жена које траже запослење у иностранству расте, на другој страни, многе земље дестинације, а посебно земље Европске уније, увеле су рестриктивнију имиграциону политику, чиме су се даље умањиле могућности легалне миграције чак и онда када постоји потражња за радом у неформалном сектору. Резултат је повећање раскорака између званичне политике у земљама дестинације и свакодневне праксе. Управо ту организовани криминал налази своје место, попуњавајући празнину коју је оставила званична политика."*

Јасно је да је потребно прецизно уредити нормативна акта, када је у питању имиграциона политика, као и да правни прописи буду недвосмислени и да прате реално стање ситуације у вези ове проблематике. Гранична полиција треба добро да познаје, не само прописе своје земље, већ и правне прописе суседних држава, као и Шенгенске принципе у вези са илегалном миграцијом.

Савет министара Србије и Црна Горе је потписао низ споразума, са земљама Европске уније, о враћању и прихватању лица са нелегалним боравком.

ПРОБЛЕМ УНАПРЕЂЕЊЕ РАДА ГРАНИЧНЕ ПОЛИЦИЈЕ - МОГУЋА РЕШЕЊА

Први корак у унапређењу рада граничне полиције јесте да се утврди, анализом, тренутни ниво рада ове службе, и то у два правца:

¹⁰ "Криминал на Балкану", Ekonomist online 16. 03. 2006. http://www.ekonomist.co.yu/magazin/perspektive/0502/refl/bal_mafija.htm

¹¹ "Узмимо на пример УЧК (Ослободилачку војску Косова). Ради се о врсти терористичке организације, заснованој на радним ћелијама - породичним аспектима албанске историје. Јасно може да се види из начина на који су основани да се ради о наркотицима и сличним врстама делатности.," Кристофер Корпора, сарадник вашингтонског Центра за праћење транснационалне корупције и криминала, Ekonomist online, 16. 03. 2006.

1. Анализа нивоа корупције по свим нивоима и њено смањивање:

- процесуирањем откривених случајева корупције;
- уврштавањем у наставни план и програм обуке граничне полиције етику и кодекс професије;
- строжијим критеријумима при селекцији кандидата за граничну полицију, како из грађанства тако и из других организационих структура МУП;
- повећањем плата граничној полицији.

2. Анализа образовне потребе, тј. однос тренутног познавања прописа, тактике рада и владања савременим техничким средствима са оним које је потребно за квалитетно обављање безбедносних послова.

Ово подразумева да се изврши одређено тестирање, интервјуисање, анкетирање и, на др. начин, аналитичко праћење рада граничне полиције и, на основу тога, израда адекватног наставног плана и програма.

Други корак би био повећање људског и материјално-техничког фактора, посебно станица граничне полиције за обезбеђење државне границе, које су у самом стварању и које највише и имају проблема са мањком људског фактора.

Трећи корак би могао бити едукација самих грађана, становника пограничних крајева, од стране припадника граничне полиције, о могућим облицима транс-националног криминала, начину препознавања случајева трговине људима, трговине дрогама, илегалне миграције и др. Овај корак би и допринео бољем односу и већем поверењу грађана у рад граничне полиције.

Најзад, четврти, али не и мање важан корак, био би развој неког облика заједничке граничне службе са суседним граничним органима. Овај корак, иако изгледа утопистички, јесте реалност Европске уније којој Србија и Црна Гора теже. Сарадња би поред заједничких патрола требала да обухвати и неки облик заједничке обавештајне службе, на знатно квалитетнијем нивоу него што је то тренутна, проста размена информација, што овај корак чини веома сложеним.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Б. Н. *Криминал на Балкану*. (online). Доступан на http://www.ekonomist.co.yu/magazin/perspektive/0502/refl/bal_mafija.htm. (16. 03. 2006.).
2. Др Лопандић, Душко & Јањевић Милутин. 1996. *Споразум из Шенгена - За Европу без граница*. Београд: Службени гласник.
3. Др Николић, Ристановић, Весна. *Трговина женама у циљу сексуалне експлоатације: Утицај рата, милитаризма и глобализације у Источној Европи*. (online). Доступан на http://www.globalizacija.com/doc_sr/s0058sim.htm. (16.03.2006.).
4. Др Стајић, Љубомир. 1999. *Основи безбедности*. Београд: Полицијска академија.
5. Сталетовић В. 2005. *Представљен извештај о трговини људима у југоисточној Европи*. (online). Доступан на <http://ssla.oneworld.net/article/view/109793/1/102>. (14. 03. 2006.).

**THE EFFECTS OF EFFICIENT BORDER CONTROL
ON INTERNAL SECURITY OF CITIZENS
- Examples of European Union and SCG**

Abstract: The paper clarifies the place and role of border services, and border police in particular, in preventing and suppressing terrorism, trafficking in human beings and drugs, that is, the internal security of citizens. This role is enormous and it is evident that no form of transnational crime can exist by itself, but they are intertwined with other forms of transnational crime and illegal activities, such as illegal migrations. The European Union has lost quite a lot regarding prevention of illegal migrations through strengthening outside borders, but on the other hand it has achieved greater freedom with respect to pursuing transnational criminal groups. Cooperation among countries and the promotion of border police work could be the keys to success in this struggle.

Key Words: terrorism, trafficking in human beings, drug trafficking, illegal migrations, transnational criminal groups, cooperation among states.

Весна НИКОЛИЋ,
Криминалистичко-полицијска академија

АУТОМАТИЗАЦИЈА КАНЦЕЛАРИЈСКОГ ПОСЛОВАЊА У КРИМИНАЛИСТИЧКО-ПОЛИЦИЈСКОЈ АКАДЕМИЈИ КОРИШЋЕЊЕМ МОГУЋНОСТИ ИНФОРМАЦИОНО- ДОКУМЕНТАЦИОНОГ СИСТЕМА

Резиме: У раду се приказују могућности Информационо-документационог система Криминалистичко-полицијске академије (IBM Lotus DominoDoc Content Management Software), као једног од начина осавремењавања и аутоматизације канцеларијског пословања. Карактеристике система указују на предности оваквог начина управљања документима у односу на традиционални начин рада у пољу административних и документалистичких послова. Описано решење показује да се ради о квалитетном систему, који прати захтеве савремених система за менаџмент докумената.

Кључне речи: аутоматизација канцеларијског пословања, савремено канцеларијско пословање, информационо-документациони систем, управљање документима, менаџмент докумената, безбедност докумената, IBM Lotus DominoDoc Content Management Software.

УВОД

Осавремењавање пословних процеса данас тече у правцу *Enterprise Content Management*, као интегрисаног решења пројектованог за управљање кључним подацима за организацију. Менаџмент процесима су већ обухваћени структурирани подаци тј. они подаци чија структура може бити дефинисана уз помоћ неких екстерних механизма, као што су кодови и шеме. Структурирани подаци имају примењену композицију на најнижем структуралном хијерархијском нивоу, која подразумева предефинисане типове података и везе међу њима. Структурирани подаци су у колонама и редовима у релационој бази података, хијерархијским чворовима у *XML* документу или фрагменту, неким текстуалним (*flat*) документима.

БЕЗБЕДНОСТ

Оно што заправо остаје као предмет анализе и унапређења у процесу управљања подацима су неструктурирани (*e-mail*, дигиталне фотографије, видео записи, аудио записи) и полу-структурирани (библиографски и каталожки записи, индексирани речници, *html*) подаци. То су подаци који нису хијерархијски организовани по принципима композиције база података, чији елементи нису стриктно одређени предефинисаним типовима података и немају концептуалну дефиницију.

МЕНАЏМЕНТ ДОКУМЕНАТА У ПОСЛОВАЊУ

Управљање пословним процесима и подацима на путу ка потпуном електронском пословању, мора да подржи широки опсег функција, укључујући традиционално креирање/коришћење/проналажење докумената, управљање документима (*Document Management*), управљање садржајем докумената (*Content Document Management*), управљање садржајем веб докумената (*Web Content Document Management*), управљање електронском архивом/записима (*Electronic Record Management*) и управљање својном и правима над дигиталним записом (*Digital asset/rights Management*).

Успостављајући менаџмент докумената у данашњем конкурентном окружењу, пословање мора да елиминира непотребно понављање и преклапање активности, убрза проток информација и заштити интелектуални капитал који се налази у пословним документима. Ефективнији менаџмент пословних процеса егзистира на електронској платформи за управљање информацијама и аутоматизацији пословања, које пословном систему дају компаративне предности у односу на конкуренцију на тржишту.

Криминалистичко-полицијска академија (у даљем тексту КПА) у намери да испрати глобалне трендове у аутоматизацији пословања користи решења дефинисана пројектом Информационо-документациони систем [1]. Пројекат се односи на област управљања документима, у форми једноставног складиштења и брзог проналажења докумената, регулисања нивоа контроле и сигурности документа, дељења докумената, управљања пројектима, *e-mail* и факс решења, као и публиковања на вебу. Генерална стратегија КПА у модернизацији пословних процеса има за циљ стварање модерног, ефикасног, ефективног и економичног система за административно-техничку и документаристичку делатност. У оквиру израде идејног решења пројекта извршени су следећи послови [1]:

1. сагледавање постојеће информационо-комуникационе инфраструктуре (рачунарско-комуникациона мрежа, хардверска и софтверска решења)
2. сагледавање постојећих (традиционалних) начина управљања подацима и архивама (законске процедуре за израду и архивирање докумената, интерни прописи, организација и учесници)
3. анализа пословних процеса (идентификовање кључних информација и процедура, анализа законских прописа и процедура, обим, вредност, број потенцијалних корисника и процеса које обухвата пројекат, специфицирање захтева)

4. анализа и процена најбољих решења и стања на тржишту из ове области (сарадња са фирмама и стручним консултантима који дају преглед стања и трендове на светском и локалном тржишту).

КПА се определила да Информационо-документациони систем (ИнДок) реализује коришћењем *IBM Lotus DominoDoc softvera (Lotus DominoDoc Content Management Software)*, с обзиром на компатибилност са постојећим информационом системом, у коме се већ користи окружење - *Lotus Domino Server, Lotus Notes Client* и *Lotus Domino Designer*.

ОПШТЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ LOTUS DOMINODOC СОФТВЕРА ЗА УПРАВЉАЊЕ САДРЖАЈЕМ

IBM Lotus DominoDoc је колаборациони систем за управљање документима у корпорацијама, који имплементира окружење библиотеке докумената, са широким могућностима заштите. Омогућава тимски рад на пројектима/документима, уз разноврсност у организовању, приступу и дељењу докумената различитих десктоп апликација, укључујући стандардне веб претраживаче. Корисници морају разумети глобалну организацију докумената, да би потом ажурирали садржаје и делили права над управљањем документима, без непотребног дуплирања послова. На тај начин омогућено је управљање целокупним животним циклусом документа.

Главни кабинет за складиштење докумената обезбеђује оптимизовано спремиште за различите документе. Да би се појачала мрежна ефикасност кабинет се реплицира на свако од дистрибуираних места као локални. Аутоматски се синхронизује свака реплика, тако да чланови тима/организације могу да приступе документу из било које локалне реплике без нарушавања интегритета документа.

У оквиру локалних кабинета за складиштење докумената ауторизовани корисници креирају имена каталога (*folder*) и докумената, повезаних у збирке (*binder*). Ускладиштеном документу може да се приступи *Lotus Notes* клијентом, веб браузером (*web browser*) или десктоп апликацијом којом је креиран. Могу се посебно обележити документа за брзи приступ (*favorite documents*) и резервисати документа (*bookmark*) у оквиру више збирки, тако да нема потребе за дуплирањем докумената. У оквиру кабинета могућа је њихова категоризација у више нивоа.

Дистрибуиране могућности закључавања докумената код *Lotus Domino* база података дозвољавају члановима тима на различитим локацијама да провере садржај документа унутар и ван локалног кабинета за складиштење докумената. Снага заштите *Lotus Domino* окружења, већ уграђене од стране произвођача софтвера, креће се од сертификације, преко енкрипције, па до заштите нивоа *Secure Sockets Layer (SSL)*. Корисници докумената категоришу се у више нивоа - аутор, прегледач, исправљач, менаџер и администратор.

Софтвер је могуће додатно подесити (*custom options*) према потребама поједине организације. Стога је погодан за употребу у КПА, који се бави специфичним пословима из делокруга образовања кадрова за Министарство унутрашњих послова, које прате захтеви у форми специфичности појединих категорија докумената, степеновани нивои заштите, коришћење српског ћириличног и латиничног писма и др.

БЕЗБЕДНОСТ

Могућност чувања/преузимања документа методом *attach/detach* дозвољава лако смештање документа у библиотеку, локални систем за складиштење или сервер. Корисник може да контролише профил информација и дефинише ниво заштите. Кораци у животном циклусу документа могу се успешно пратити ако се добро дефинишу, практично попуном једне форме (реплицирање складишта докумената, *check in* и *check out document* - пријава и одјава активности документа, закључавање документа, текућа/ажурна верзија документа, *off line document* - режим неактивног документа, кључне речи документа).

Дозвољава се претрага докумената од почетног смештања, преко прегледа верзија, до финалне верзије потврђеног документа. Финални документи брзо се проналазе, приступа им се и омогућава аутоматско постављање догађаја, подсетника, коментара...

Lotus DominoDoc софтвер интегрише на једноставан начин различите типове докумената и активности, па се током увођења у употребу показало да није потребан дуготрајни тренинг особља за коришћење. Корисници лако усвајају систем, брзо науче употребу једноставних команди као што су *Save As*, *Open*, *Check in*, *Check out* и друге, које прате процес менаџмента докумената.

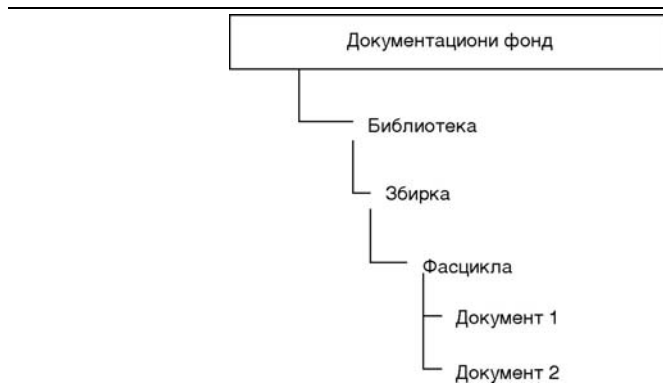
Складиште се *spreadsheet* документа, графички елементи, текст документа, документа из *Microsoft® Outlook* или *IBM Lotus Notes®* система електронске поште у *Lotus DominoDoc* библиотеку. Систем омогућава и вођење *online* дискусија о документу, *brainstorming* сесија употребом *Lotus Same Time chat*, па се тиме убрзава креирање и измена докумената.

Флексибилни алати за развој апликације *Lotus DominoDoc Open Application Programming Interfaces (API)* омогућавају коришћење *LotusScript*, *Microsoft Visual Basic*, *Visual C++*, *Java* и *Javascript* програмских језика. Апликацију је могуће интегрисати са релационим базама и трансакционим системима, са другим е-бизнис апликацијама (*Customer Relationship Management*) и апликацијама за управљање веб садржајем. Систем се може комплетно преместити на *IBM CommonStore* или *IBM Tivoli® Storage Manager* платформу.

СТРУКТУРА ДОКУМЕНТАЦИОНОГ ФОНДА

Основу Индок система чини документациони фонд који је хијерархијски организован (слика бр. 1), што омогућује брзо и једноставно проналажење докумената.

Документ је основни елемент документационог фонда, а садржи информације које могу бити у различитом дигиталном облику. Садржај документа који се чува у документационом фонду може настати скенирањем папирног документа, или коришћењем одговарајућих програма (за писање текста, за обраду нумеричких података, за обраду фотографије и др). Сваки документ се додатно описује скупом података који се назива профил документа. Профил документа је дефинисан у циљу бржег проналажења у фонду. Обухвата информације као што су назив документа, име аутора, датум креирања, кратак опис садржаја документа, карактеристичне (кључне) речи из садржаја [2].



Слика бр. 1 Хијерархијска организација документационог фонда

Фасцикла је део документационог фонда који садржи документе који имају неку заједничку карактеристику. Свака фасцикла је описана профилем (назив фасцикле, име аутора, датум креирања итд.). Више фасцикли, повезаних неким заједничким својством чине збирку. Библиотека обухвата збирке у којима се налазе документа повезана неком заједничком особином. Структура документационог фонда може се мењати у складу са потребама корисника, а врши је администратор употребом одговарајућих алата за ажурирање. На слици бр. 2 приказана је иницијална структура фонда, која указује на могућности јасне и једноставне организације докумената. Упркос великом броју докумената које по природи пословања формирају и обрађују запослени, показало се да је њихово чување, проналажење и измена прилично ефикасна, ако се пре свега поштује принцип прецизног дефинисања профила докумената и фасцикли.

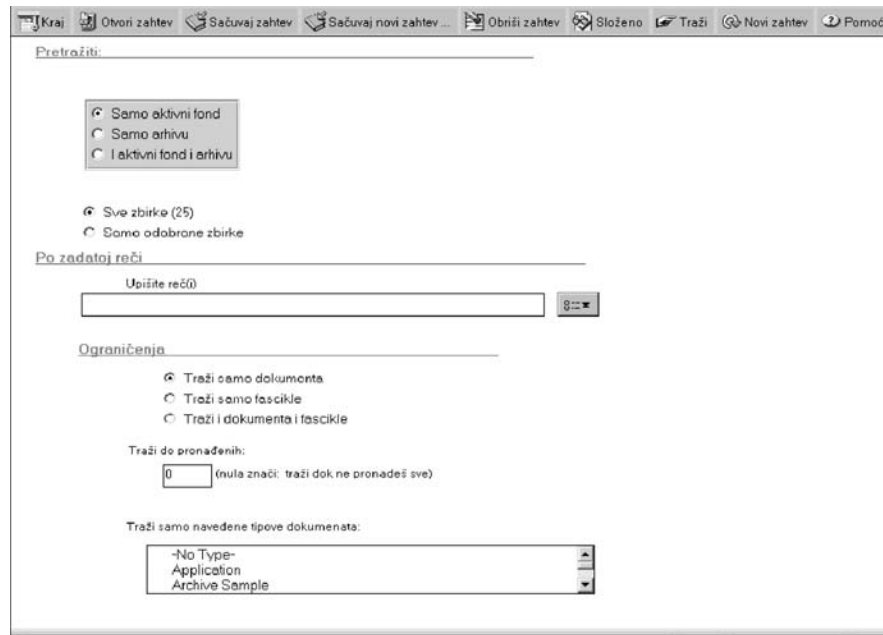


Слика бр. 2 Иницијална структура документационог фонда

БЕЗБЕДНОСТ

ПРЕТРАЖИВАЊЕ ДОКУМЕНТАЦИОНОГ ФОНДА

Основни задатак система је да омогући поуздано чување и једноставно и брзо проналажење докумената који се користе у пословању. Апликација Претраживање документационог фонда омогућује проналажење документа по неком од основних података који чине његов профил (назив документа, датум креирања, аутор, кључне речи, кратак садржај и сл.), као што је приказано на слици бр. 3. Да би формирао прецизан захтев за претраживање, корисник има на располагању алате за формирање захтева помоћу којих, осим података по којима ће се обавити претраживање, може да дефинише и допунске критеријуме претраживања, у виду броја пронађених докумената до кога ће се претраживање вршити, типова докумената који ће се претраживати, временског интервала у коме су документи који га интересују креирани, да ли ће се претраживати и архива и др. [1]. Захтев по коме је обављено претраживање може се сачувати и за касније коришћење у случају честих претраживања по истом критеријуму.



The screenshot shows a web-based search interface. At the top, there is a menu bar with options: 'Kraj', 'Otvori zahtev', 'Sačuvaj zahtev', 'Sačuvaj novi zahtev...', 'Obrisi zahtev', 'Složeno', 'Traži', 'Novi zahtev', and 'Pomoć'. Below the menu, the main search area is titled 'Pretražiti:'. It contains several sections: 1. A group box with three radio buttons: 'Samo aktivni fond' (selected), 'Samo arhivu', and 'I aktivni fond i arhivu'. 2. A section for 'Sve zbirke (25)' with a radio button for 'Samo odobrene zbirke'. 3. A section 'Po zadatoj reči' with a text input field labeled 'Upišite reč(0)' and a search button. 4. A section 'Ograničenja' with three radio buttons: 'Traži samo dokumenta' (selected), 'Traži samo fascikle', and 'Traži i dokumenta i fascikle'. 5. A section 'Traži do pronađenih:' with a text input field containing '0' and a note '(nula znači: traži dok ne pronađeš sve)'. 6. A section 'Traži samo navedene tipove dokumenata:' with a dropdown menu showing options: '-No Type-', 'Application', and 'Archive Sample'.

Слика бр. 3 Претраживање фонда

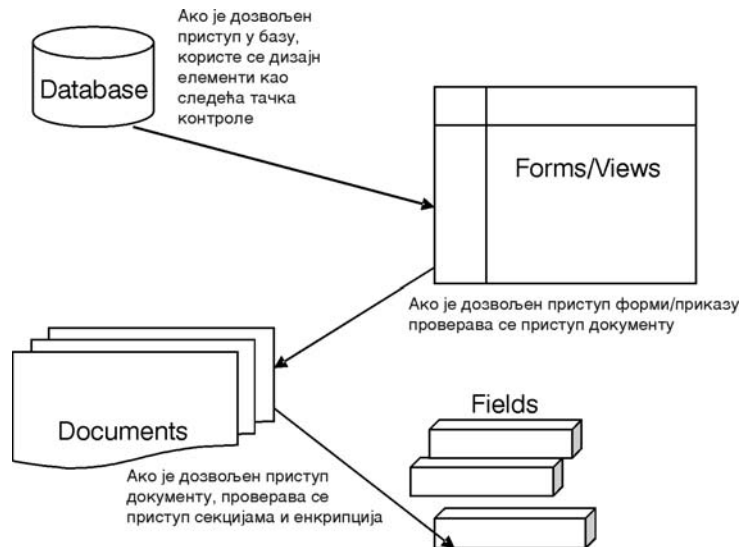
ЗАШТИТА ДОКУМЕНАТА У ФОНДУ

Lotus Domino окружење састављено је од неколико компоненти, од којих свака може бити заштићена, ради остваривања што јаче контроле приступа и права измене у оквиру апликација, форми, приказа или докумената. Надзор над свим елементима програмског система, како са стране клијента, тако и са стране сервера, један је од најважнијих постулата овог развојног

окружења. Приступ систему и право коришћења и измене његових делова контролише се на нивоима:

- мреже - примењена је провера од стране сервера
- сервера - примењена је провера од стране база података
- база података - примењена је провера по елементима дизајна
- елемената базе података - контрола приступа/креирања/измене појединих елемената
- дизајна елемената - провера се контрола приступа/креирања/измене појединих елемената енкрипцијом.

Слика бр. 4 илуструје места у структури базе података где су примењене провере приступа и права измена одређеног корисника.



Слика бр. 4 Преглед безбедносне архитектуре Lotus Domino окружења

Lotus Domino је сложено апликативно окружење, често називано *groupware*, које укључује *e-mail*, *Document Database*, развојне алате, *www* интерфејс и др. То га чини окружењем оријентисаном ка конкретном пословном задатку, који омогућава брзу изградњу прототипа и продукциони апликативни развој. *Domino* окружење нуди ефикасно решење за било коју врсту процесирања докумената и администрације, у било којој врсти организације, што свакако делимично објашњава његову популарност у свету корпорација. Окружење је заправо објектно-оријентисано (ОО), што проистиче из самог концептуалног решења, тако да се ОО методологија и моделирање може успешно применити у дизајнирању апликација.

Након испраћених наведених контролних тачака *Domino* окружења на вишим нивоима, у ИнДок систему постављен је веома прецизан механизам заштите, од нивоа библиотеке, па све до нивоа документа. Основни профили корисника ИнДок система су:

БЕЗБЕДНОСТ

- читаоци - могу да прегледају документациони фонд, али не могу да мењају садржај или профил докумената, нити могу да креирају нова документа.
- едитори - могу да креирају нова документа, као и да мењају садржај и профил постојећих докумената.
- менаџери - управљају документационим фондом.

ДИСКУСИЈА И ЗАКЉУЧЦИ

Као предности Информационо-документационог система уочене у току коришћења и разматрања сличних система за менаџмент докумената издвајају се:

- могућност колаборације

Запослени могу да креирају и чувају документа користећи њима фамилијарне десктоп апликације, као што је *Microsoft Office*, прегледају добијена документа и деле у оквиру радне групе, складиште и архивирају документа у централној библиотеци. Систем омогућава јединствени начин реплицирања докумената, у клијент-сервер окружењу. У оквиру система се прати комплетан животни циклус документа: колаборативна ауторизација, пријава и одјава употребе докумената, контрола верзија, ревизија историје документа, ажурирање права над управљањем документом, публикавање и архивирање, дискусионни форум који прати менаџмент докумената и рад у *offline* режиму.

- могућности интеграције

Систем омогућава интеграцију са *Lotus Notes* клијентом, електронском поштом и календаром, *SameTime* сервером за дискусије, е-поруке и "четовање", окружењем *Lotus Workflow*, као и постављање веб портала употребом *Websphere* алата.

- Флексибилност

Подржани су различите оперативни системи и платформе - *Windows*, *AIX*, *SunSolaris* и *IBM @eServer iSeries*.

- Високи ниво безбедности података

Ригорозна, али прилагодљива решења модела безбедности података подразумевају контролу на нивоу сервера, аутентификацију засновану на сертификацији, енкрипцију, подршку приступа више сервера једном пријавом и централном контролом (*Single Sign On*) и контролу на нивоу документа о праву појединца или групе.

Као највећи проблем у коришћењу система показала се неспремност и подозрење корисника према чувању докумената (само) у електронској форми, неповерење у систем који ће пронаћи жељени документ, као и површност у попуњавању образаца - кључне речи неадекватно одабране, профил документа незавршен, грешке у додели права и тсл. У даљем раду потребно је кориснике охрабрити и подстаћи да интензивније користе електронски документациони фонд, да постојећа папирна документа претворе у електронску форму и ускладиште у систему, да документа на којима тренутно

раде профилишу што прецизније, како би у ситуацији претраживања фонда што брже реализовали задатак. Генерисање почетног фонда јесте свакако најобимнији посао, који запосленима ствара одбојност према систему јер га виде као "додатни" посао. Међутим, сталним истицањем повећања ефикасности коју ће имати корисник у раду, у ситуацији када се од њега тражи одређени документ, захтева тимски рад на документу или брза размена верзија докумената, запослени се могу охрабрити и обавезати да документациони фонд што пре формирају и користе. У том смислу руководство КПА (новоформиране установе) треба да наслеђени систем од Више школе унутрашњих послова даље развија, осавременава, па и да ради на формалним обавезама прописаним запосленима о процедурама коришћења ИнДок система.

Као контрапродуктивна показала су се и очекивања да систем може подићи ефикасност пословања за велики проценат, што се свакако не може постићи у кратком року. Светска искуства говоре да се продуктивност повећана у нивоу до 10% сматра значајним успехом примењеног решења за менаџмент докумената.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Пројектна документација-Информационо-документациони систем, Виша школа унутрашњих послова и фирма Ариус, Београд, 2003.
2. Информациони систем ВШУП, мр Д. Видојковић, мр Ј. Савић, ВШУП, Београд, 2004.
3. *IBM Lotus DominoDoc Administrator Guide, Content Guide, Developer Guide, Customization Guide*, <https://www6.software.ibm.com>
4. Интернет адресе:
 1. <http://www.cimtech.co.uk>, 10.3.2005
 2. <http://www.egovuk.com>, 15.4.2005
 3. <http://www.101com.co.uk>, 10.4.2005
 4. http://www.unicom.co.uk/form_brochure.asp, 18.4.2005
 5. <http://www.technoforum.fr>, 17.4.2005
 6. <http://www.iter.it>, 10.4.2005
 7. <http://www.healthcarecomputing.co.uk>, 15.4.2005
 8. <http://www.total-library.co.uk>, 25.4.2005
 9. <http://www.butlergroup.com>, 15.3.2006
 10. <http://www.aim.org.uk>, 27.3.2005
 11. <http://www.imexpo.co.uk>, 25.3.2005
 12. <http://www.infosec.co.uk>, 9.3.2005
 13. <http://www.cimdata.com>, 10.3.2006

БЕЗБЕДНОСТ

14. <http://www.networksforbusiness.com>, 21.3.2006
15. <http://www.itx.co.uk>, 8.4.2005
16. <http://www.key3media.com/comdex>, 23.3.2005
17. <http://www.online-information.co.uk>, 15.4.2005
18. <http://www.elanconf.co.uk>, 17.4.2006

AUTOMATION OF OFFICE MANAGEMENT AT THE POLICE COLLEGE BY USING POSSIBILITIES OF INFORMATION-DOCUMENTATION SYSTEM

Abstract: The paper presents the possibilities of the Police College Information-Documentation System (IBM Lotus DominoDoc Content Management Software), as means of achieving more modern and automatic office management. Characteristics of the system point out the advantages of this way of managing documents as compared to the traditional practice in the field of administrative and documentalist activities. The solution described herein shows that it is a high quality system that meets the demands of contemporary document managing systems.

Key Words: office management automation, contemporary office management, information-documentation system, managing documents, document security, IBM Lotus DominoDoc Content Management Software.

ИЗ СТРАНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

Доц. др Желимир КЕШЕТОВИЋ,
Факултет безбедности

Абрахам Х. Милер, Одељење за политичке науке, Универзитет у Синсинатију, САД: **НЕРЕДИ У ЛОС АНЂЕЛЕСУ: СТУДИЈА ПАРАЛИЗЕ КРИЗЕ¹**

Мада су научници из друштвених наука покушавали да схвате побуне у оквирима друштвене структуре, мало каузалних објашњења је издржало пробе текућих емпиријских испитивања. У Америци су председничке комисије покушавале да ставе урбане побуне црнаца из средине шездесетих у сличан контекст. Упркос гласним покушајима да се извуку импликације бенигне политике из таквих објашњења, објашњења тих комисија нису била нимало боља од оних које су давали научници из друштвених наука тог времена. Разумевање узрочне основе побуна све време измиче, али је наше разумевање побуна као проблема управљања кризама далеко доступније. Поређење две лосанђелеске побуне, у Вотсу 1965. године и побуне Роднија Кинга 1992. године, показује да су интензитет, ширина и трајање ових побуна били функција парализе кризе. Можда не знамо, у научном погледу, шта проузрокује побуне, али изгледа да знамо поприлично о последицама неодговарајућих припрема или управљања побунама. То су поуке из обе лосанђелеске побуне².

УВОД: УЗАЛУДНА ПОТРАГА ЗА ПРИМАРНИМ УЗРОЦИМА ПОБУНА

Средином шездесетих година амерички градови у унутрашњости су експлодирани у ономе што је постало познато као "Црне урбане побуне". Конфронтације око грађанских права су већ доминирале америчком политиком почетком шездесетих година, али ове епизоде су се већином одиграле на

¹ Наслов оригинала: Abraham h. Miller, "The Los Angeles Riots: A Study in Crisis Paralysis", *Jouran of Contingencies and Crisis Management*, No. 4, 2001, pp. 189-199. Овај чланак је штампан и као посебно поглавље у Rosenthal, Boim and Comfort (2001), *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*, издао Charles C. Thomas Publishers, Springfield, Illinois, 2001.

² Аутор изражава своју захвалност постдипломцу на докторским студијама политичких наука на Универзитету у Синсинатију Emily Schaep, која је допринела овом истраживању и помогла у припреми библиографије.

БЕЗБЕДНОСТ

америчком југу у облику ненасилних протеста. Бели Американци који живе на Северу гледали су на демонстрације у Мисисипију и Алабами као на нешто што се дешава у другој земљи. Без "де јуре" сегрегације на Северу, заједнице у овом делу Америке често су затварале очи на систем "де факто" сегрегације који је облике становања и школовања у градовима на Северу до најмање појединости делио по раси као и на Југу.

Црни демонстранти за грађанска права на Југу су пригрлили тактику и етос ненасиља, следећи пример и вођство лидера грађанских права и добитника Нобелове награде др Мартина Лутера Кинга. Насиље у ове протесте унела је полиција, а не демонстранти. У оштром контрасту са ненасилношћу покрета за грађанска права на Југу, црне урбане побуне на Северу биле су веома насилне; у толикој мери да су запањиле ширу заједницу. Три најнасилније епизоде одиграле су се у северним градовима Лос Анђелесу (Вотс), Детроиту и Њујорку (Newark). Ова имена су готово постала синоними за те побуне.

Долazeћи после једне од најмиринијих политичких декада у америчкој историји, побуне су биле скоро несхватљиве. То што су се побуне одиграле у оним деловима Америке у којима су Црнци најмање патили од економских недаћа и где легалне сегрегације није било, додатно је допринело неспособности нације да у потпуности схвати шта се дешава. Као што су други облици колективног насиља избили у кампусима и на улицама широм државе у протесту против све веће америчке умешаности у рат у Вијетнаму, тако су Американци, далеко од тога да су изван колективног насиља, откривали да су такве епизоде постајале уобичајен део њиховог искуства.

Основане су две председничке комисије да се баве овим, наизглед необичним, феноменима. Најпознатија од њих је Кернерова комисија (Национална саветодавна комисија за грађанске нередe), названа по председавајућем, Оту Кернеру, претходно гувернеру Илиноиса. Мандат Кернерове комисије био је да пронађе узроке урбаних нерeда Црнаца и да предложи политику која би спречила да се дешавају у будућности (Кернерова комисија, 1968: 1). Другој и много слабије запамћеној председничкој комисији био је додељен сличан али шири мандат у истраживању насиља у Америци. То је била Ајзенхауерова комисија (Национална комисија за узроке и превенцију насиља), названа такође по председавајућем, др Милтону Ајзенхауеру, председнику Колумбијског Универзитета и брату председника Двајта Дејвида Ајзенхауера. Анализирајући урбане побуне, Ајзенхауерова комисија је знатно ојачала рад оне видљивије друге комисије и током година је стајала у њеној сенци (Сколник, 1969; Хауел, 1988).

Обе комисије су се фокусирале на основне узроке побуна у гетима шездесетих година и откриле да су ти узроци у "сиромаштву" и "очајању". Тај фокус није био без јаке политичке агенде која је била директно повезана с каузалном интерпретацијом побуна. Тада, као и сада, они који побуне тумаче из

перспективе "сиромаштва" заузимају се за обилне инфузије федералних долара у градове у унутрашњости.

Социолози су ишли стопама комисија и покушавали да документују утицај примарних узрока на побуне, углавном у облику теорије сиромаштва (како релативног тако и апсолутног). Главна порука ових теорија је да непоклапање између испуњења стварних потреба појединца и очекивања испуњења потреба има потенцијал да доведе до насиља. Непоклапање између очекивања и стварности представља уобичајену компоненту људског искуства. Када до њега дође у оквирима одређених параметара, познатих теоретичарима депривације као толерабилне разлике или толерабилни размаци, оно се може лако издржати. Када се тај размак прошири изван одређених прихваћених параметара, непоклапање више није толерабилно и има за последицу фрустрацију.³

Иако се концепт релативне депривације, за разлику од апсолутне депривације, може наћи још у радовима Карла Маркса и примењен је од стране истакнутог социолога Роберта К. Мертонa (1963) на теорију референтне групе, Џејмс К. Дејвис (1970) је био први који га је применио на квази-емпиријски начин на широки распон инцидената колективног насиља, укључујући урбане побуне црнаца⁴. У време извештаја Kernerove i Ajenhaurove komisije, relativna deprivacija je bila najistaknutije objašnjewe kolektivnog nasija. To se moze videti u kwizi Grejema i Gara (1970), *Историја насиља у Америци*, извештају који је поднет Ајзенхауровој комисији, у којем релативна депривација има истакнуту улогу и као објашњење колективног насиља генерално и урбаних нереда црнаца посебно.

Емпиријски рад који је уследио, међутим, почео је све више да доводи у питање теорију релативне депривације.⁵ Депривација (релативна или апсолутна) није могла да објасни нереде када је успостављена контрола над црначком заједницом (Спилерман, 1970). Кларк Мекфеил (1971) је тестирао депривациону теорију нереда на податке на појединачном нивоу, из пет највећих побуна и није могао да нађе потврду депривационе теорије као примарног објашњења понашања у нередима. Едвард Н. Малер (1972) је открио да су друге варијабле, као што су вера у ефикасност насилног протеста и низак степен поверења у власти, представљале далеко боље експланаторне варијабле нереда него депривација. Малеров рад је утицао на Теда Роберта Гара да одустане од релативне депривације као примарног теоретског објашњења урбаних побуна црнаца (Браш, 1966)⁶.

³ Теоретичари релативне депривације ослањају се у великој мери на рад психолога John Dollard (1939) који је закључио да под извесним условима фрустрација производи агресију, запажање које се често назива "хипотеза фрустрације-агресије". Релативна депривација се сагледава као облик фрустрације.

⁴ За оповргавање Дејвисове примене релативне депривације на урбане побуне црнаца, види Miller, Bolce and Halligan (1977).

⁵ У једном изузетном истраживачком раду, Brush (1996) документује успон и пад теорије релативне депривације, показујући да је до 1980-их година у литератури из друштвених наука било далеко више негативних него позитивних цитата у вези с овом теоријом.

БЕЗБЕДНОСТ

Због нагласка на примарне узроке и везе између идентификованих узрока и јавне политике, дискусије о секундарним узроцима - управљању побунама - добиле су незнатну пажњу. Кернерова комисија се заиста бавила, у извесној мери, питањима припремљености полиције и понашања полиције, али је ова пажња имала више везе са полицијским поспешивањем побуна него неефикасним полицијским одговором као секундарним узроком. Наравно, могуће је наћи реченице о припремљености полиције међу стотинама страница Кернеровог извештаја, али ни садржај самог извештаја ни медијска интерпретација извештаја нису се бавили одговором полиције као питањем управљања.

Новинар Јуџин Метвин (1970: 478), одвајајући се од главне струје свог времена, изнео је аргумент да се у Лос Анђелесу (Вотс), Њуарку и Детроиту, градовима с најјачим побунама, полиција одмах повукла с попришта нереда. Другим речима, побуне су расле због лоше полицијске припремљености и одговора. У Њуарку, на пример, управник јавне безбедности Доминик Спина, када је стигао на поприште нереда, затекао је своје официре "...како чуче иза возила, крију се у угловима и леже на земљи..." (Кернерова комисија. 1968: 3). У Детроиту је полиција уклонила уличне кордоне и тако дозволила пљачкашима да имају слободнији приступ свом плену. Ова пасивност као да је деловала подстицајно на акције учесника у нередима (Јановиц 1969: 505). Један учесник у Детроитској побуни је то овако описао: "Они први часови, када су се пајкани повукли, били су као празник... Сви клинци су ишли наоколо одушевљено говорећи 'мурија се уплашила; неће ништа да предузимају'" (цитирано код Метвина, 1970: 101).⁷

У свом сопственом сленгу, учесници нереда су непрестано понављали како би се осули када би полиција наишла и затим се ободрени враћали када би схватили да полиција нема намеру да излази из својих аутомобила. Тони, учесник у лондонској "Бици код Трафалгара" овако је то изразио: "Урадио сам то што сам урадио јер сам то могао" (цитирано према Ведингтону, 1992: 25). Овај тип понашања навео је Јановица (1969: 503) да примети да "овде не може бити сумње да примењене противмере знатно утичу на ток нереда - чак и да продужују време за успостављање закона и реда". Као и у случају затворских побуна, на пример, квалитет и ефикасност управљања кризом утичу на то колико брзо и потпуно се систем враћа у нормално стање (Боин и Ван Дуин, 1995).

⁶ Изненађујуће је, међутим, да Gurr, најистакнутија личност која промовише теорију релативне депривације, није ни покушао да изађе у јавност са својим закључком. У телефонском разговору са Stephen Brush (1996) 18. децембра 1992. године, Gurr је приметио како је Muller-ов рад 1972. године показао да су други фактори далеко важнији него релативна депривација у објашњењу урбаних побуна црнаца.

⁷ Моје мишљење о примарним узроцима је веома налик оном које заступају Boin and Van Duin (1995) у свом раду о затворским побунама. Као што они истичу, фокусирање на учеснике побуне је само једна мала компонента студије побуна. Фокусирање искључиво на учеснике побуне игнорише управнике, затворске чуваре, и, што је од изузетне важности, одлуке које они доносе за време једне побуне. Веома је уочљиво да се анализа Janowitz слаже с нагласком Boin и Van Duin на "припремљеност" као питање у управљању кризом, и да се његово бављење утицајем руковођења на успостављање слаже са нагласком Boin и Van Duin на период "после", када власти враћају затворски систем у нормално стање.

Мада је сасвим могуће да примарни узроци побуна заиста постоје, после више од тридесет година истраживања друштвене науке тек треба да докажу да је то тачно и који су то узроци. На побуне треба гледати као на процес који се развија током времена (Милер, 1999). На процес утичу и понашање учесника које се стално мења⁸ и одговори на то понашање од стране агената друштвене контроле. Чалмерс Џонсон (1966) је дошао до сличног запажања кад је реч о револуцијама. Њихови успеси или неуспеси виђени су у функцији одговора елитних доносиоца одлука, запажање до којег је исто тако дошао и Алексис де Токвил (1955) у својој анализи колапса Старог режима (ancient regime) у Француској. Према језгровитим речима Боина и Ван Дуина (1995) управљање кризом је значајан фактор.

И, заиста, трајање, интензитет и ширина једне побуне више су одређени тиме како се управља побуном, него што су последица "основних узрока" о којима је напред говорено. У преосталом делу овог поглавља, генерално ћу размотрити урбане побуне у 60-им годинама, а затим две познате побуне у Лос Анђелесу, побуну у Вотсу 1965. године и, највише, такозвану "Родни Кинг побуну" из 1992. године. Мој циљ у разматрању Вотсове побуне шездесетих година је у пружању контекста за боље разумевање побуне у Лос Анђелесу 29. априла 1992. године. Та побуна ће бити главна тема овог поглавља.

УПРАВЉАЊЕ КРИЗОМ И ПОБУНЕ У ЛОС АНЋЕЛЕСУ: ВОТС 1965. ГОДИНЕ

Друга недеља августа 1965. године била је једна атипично врућа и влажна недеља у Лос Анђелесу. Навикнути на пријатне поветарце с океана и суве, умерене температуре, становници Лос Анђелеса нису били припремљени на спарно вече 11. августа 1965. године, које је многе приморало да изађу из својих кућа и станова на спољашњи али још тежак вечерњи ваздух. Те вечери је Ли Миникас, из саобраћајне патроле на калифорнијском аутопуту, зауставио Маркета Фраја, младог црнца, због прекорачења брзине. На Фрају је примењен алко-тест, што је стандардни полицијски поступак, на којем није прошао. Миникас, полицајац на мотоциклу, позвао је патролно возило да одвезе Маркета Фраја у затвор и вучно возило да његова кола одвезе на полицијски паркинг.⁹

Сапутник у колима, Роналд Фрај, возачев брат, отрчао је кући по мајку, која је живела на удаљености од само два блока од тог места, да преузме кола. Када се Роналд Фрај вратио на место догађаја с мајком, светла патролног возила које је управо долазило и вучно возило привукли су масу од неколико

⁸ Закључак који је настао у развоју побуна у Лос Анђелесу 1992. године када је фаза пљачкања озбиљно започела и Хиспаници и белци се прикључили побуни.

⁹ Опис побуне у Вотсу 1965. године настао је из следећих извора: Kerner Commission (1968); Governor's Commission (McCone Commission, 1965); Gates (1992); Cohen and Murphy (1996).

БЕЗБЕДНОСТ

стотина посматрача, од којих су многи већ били на улици у покушају да се спасу од тешке врућине и велике влажности ваздуха. Присуство тог мноштва људи је охрабрило Маркета Фраја да се супротстави хапшењу. Фрај је подстицао саосећање за себе у маси, која је расла по броју и мржњи према полицији. Док је Маркет пружао отпор хапшењу, његова мајка је скочила на леђа једном од полицајаца који је покушавао да га ухапси и почела да му цепа кошуљу. Фрајов брат се умешао у чарку с полицајцима. У покушају да савлада Маркета Фраја један полицајац је замахнуо сигналном светиљком ка његовом рамену, промашио га и направио му мању расекотину на челу.

Сукоб с породицом Фрај је трајао само око осам минута и у њему је учествовала саобраћајна патрола калифорнијског аутопута (СПКА), не и полиција Лос Анђелеса (Los Angeles Police Department - ЛАПД). Полицајци ЛАПД су стигли у тренутку хапшења чланова породице Фрај, када су они већ били савладани. Мада се после побуне у Вотсу доста прашине дигло око лоших односа између ЛАПД и црначке заједнице, проста чињеница у свему томе је да Фрајове није нити зауставио ни ухапсио ЛАПД, него СПКА. Два минута по доласку ЛАПД, припадници СПКА су већ одвозили Фрајове ради евиденције. Подједнако је важно да су поступци примењени при хапшењу Фрајових, укључујући алко-тест и позив за појачање, стандардни полицијски поступци не само у СПКА него и у другим службама за спровођење закона (МекКонова комисија, 1965: 11)¹⁰.

Хапшење Фрајових према виђењу неких није било фактор који је подстакао побуну. Након што су Фрајови ухапшени и одвезени, док су полицајци одлазили с лица места, неко из масе је пљунуо једног од полицајаца. Полицајци су на то одговорили тако што су престали с повлачењем и два припадника СПКА су ушли у масу и ухапсили једног младића за којег су веровали да је онај који је пљубао. Ухапсили су такође и човека који је покушавао, у том тренутку без успеха, да подстакне масу на насиље.

Тек када су се лажне гласине које су описивале хапшење Фрајових као изузетно брутално, и тек када су се лажне оптужбе у којима је за ухапшену жену речено да је трудна рашириле кроз црначку заједницу, мале групе су почеле да трче дуж улица у близини места хапшења и да гађају каменицама аутомобиле које су возили белци.

¹⁰ Прављење разлике између ЛАПД (LAPD = the Los Angeles Police Department) и СПКА (CHP = California Highway Patrol) не представља цепање длаке. Мржња црначке заједнице према ЛАПД углавном се није прелила на друге полицијске организације (McCone Commission, 1965: 28).

Маса учесника у нередима је расла бројем, али и мржњом према пролазећим возилима која су белци возили. Кола би палили након што би из њих извукли и почели да туку оне који су се затекли у њима. Побуњеници су се разбили у бројне групе које су ишле од улице до улице засипајући возила каменицама и крећући се од раскрнице до раскрнице. Када би полиција разбила једну групу демонстраната, друга би наишла и заузела њено место.

Чудна наука

Мада није мањкало, теорија друштвених наука које су објашњавале ову побуну, или урбане побуне црнаца уопште, ове теорије су кренуле с тако апстрактног нивоа да су појединости одвијања једне побуне за њих биле небитне. Можда су управо због тога многе од тих теорија истовремено набујале, и свака од њих је издвајала оне стране понашања које су водиле потврди њих самих. Џером Сколник, чија је *Политика протеста* постала најпознатији прилог Ајзенхауровој комисији, сматрао је да су побуне проузроковане социјалном структуром. Нил Смелсер, на пример, сматрао је да колективно понашање често настаје из динамичке везе између идеологије учесника и промена у социјалној структури.¹¹

Тешкоћа са свим овим теоријама, изван њихових апстракција и нејасних операционализација које су уследиле, састоји се у томе што оне и даље не подлежу ономе што истакнути филозоф науке Карл Попер (1959) назива тестом предвиђања. Штавише, у изузетно напетом атмосфери урбаних побуна црнаца и политичких ризика у питању, био би потребан херкуловски емоционални и интелектуални напор, да било који теоретичар разграничи сопствене политичке аспирације од своје теоретске интерпретације. У складу с тим, не изненађује што Џером Сколник, аутор књиге која је наклонена протестима и захтевима оних који траже друштвене промене на левом крају политичког континуума, тумачи те захтеве и мотивацију учесника у нередима онако како су их они сами тумачили. Међутим, кад је реч о понашању белих Американаца с предрасудама, Сколник не оцењује њихово понашање као што то чине они сами, него га интерпретира као несвесне пројекције на шири друштвени поредак које су последица искривљеног, поједностављеног и ирационалног мишљења. За једну групу, протест је последица неправде; за другу, он је последица ирационалног погледа на ствари. Тако су нам остала два различита теоретска приступа насиљу; један за оне чију идеологију дели већина академика, и један различит за оне чију идеологију бисмо рутински сматрали неприхватљивом. Ако је то наука, онда је то заиста чудна наука.¹²

¹¹ За усјану дебату о разликама између ових теоретичара на тему побуна, види Skolnick and Currie (1972) и Smelser (1972).

¹² Сваки научник из области друштвених наука који је бар мало упознат са радом Adorno et al. (1950) на концепту "ауторитарне личности" сетиће се да ауторитарне особе готово по правилу долазе с десног краја политичке скале и готово никад с леве. Док је Адорнова методологија лако обухватила фашизам као ауторитарно стање свести, чак и најдоктринарнији комуниста се не би могао тако лако означити на исти начин.

БЕЗБЕДНОСТ

На исти начин, зар би требало да будемо изненађени што и Дејвис и Гар који до колективног насиља долазе путем школе релативне депривације интерпретирају урбане побуне црнаца као последицу релативне депривације? И, зар би требало да будемо изненађени што Дејвид О. Сирс, који је увео теорију о Новим урбаним црнцима, да објасни побуне у Вотсу (Сирс и МекКонахи, 1973), понавља ову теорију после четврт века у разматрању Родни Кинг побуна (Сирс, 1994) након што је била чврсто побијена као, просто, статистичка грешка, која је уследила из мешања зависних и независних променљивих (Милер, Болс и Халиган, 1976: 334-345)? Оно што недостаје овим *post hoc* потрагама за примарним узроцима је бављење факторима управљања који су утицали на процес побуне.

СЕКУНДАРНИ УЗРОЦИ

Када бацимо још један поглед на ову много истраживану побуну, постаје јасно да се не може све објаснити мотивацијама или социјалним структурама које очигледно карактеришу побуњену популацију. Начин на који је ЛАПД управљао ситуацијом утицао је на ескалацију побуне. Анализа открива да је обука коју су имали била неприменљива, идеологија, а не обука, одредила је њен одговор, полицајаца није било довољно по броју и нису имали одговарајућу опрему.

За прву ноћ нереда били су карактеристични мобилни вандала који су учествовали у празнику насиља који се ваљао улицама и у уништавању имовине, подржавани од снајпериста готових да убијају. Полиција је открила да тактике контролисања масе којима је била учена, које су се усредсређивале на обуздавању и разбијању велике масе, нису функционисале против аморфних, покретних група пљачкаша, који су ишли од улице до улице, бацали каменице, изваљивали клупе и палили их. Пуцало се с прозора и насумични меци су испалјивани на полицију и ватрогасце који су позвани да обуздају пожаре. Али полиција није имала поступке против снајпериста.¹³

Негде између три и четири ујутро нереди су се смирили. Заменик командира Роџер Мардок наредио је да се полиција повуче. Уврежено мишљење тог времена, које је преовладало у полицијским снагама, састојала се у томе да је полицијско присуство у црној заједници само по себи било довољно провокативно за грађанске немире. Мардок је закључио да ће се побуна, која се смиривала, додатно стишати с повлачењем полиције.

До зоре 12. августа 1965. године улице Вотса биле су пуне и полиција је погрешно закључила да су нереди готови, да је то био само епизодни догађај. Полиција је такође имала погрешан осећај сигурности због квалитета живота црне заједнице у Лос Анђелесу. Вотс је био део града настањен црнцима,

¹³ Првобитне мере против снајпериста би ставиле полицајце у положај једних наспрам других и тако их учиниле подложним пријатељској ватри од својих колега.

али у сваком случају није био толико сиромашан и сасвим сигурно није био урбани слам. Он је био четврт с добро одржаваним улицама и породичним домовима од којих су половину у власништву држали њихови станари. Црнци Лос Анђелеса су били боље стојећи од црнаца у било којем другом великом америчком граду.

Следеће ноћи, међутим, нереди су се обновили с истом тактиком "удари и бежи" малих група покретних мародера, који су се кретали брзо од улице до улице. Број учесника нереда је те ноћи нарастао до 7.000. Још једном се тактика контроле нереда којој је полиција била обучена показала бескорисном. Као што је тада полицијски инспектор Дерил Гејтс (1992: 96) описао своју реакцију на хаос око себе, "Нисам имао никакву представу шта ког ђавола радим; што је било још горе, није је имао ни било ко други". До четири сата ујутро улице Вотса су још једном постале мирне.

Напори вођа заједнице да уразуме учеснике побуне нису успели. Упркос процени командира на улици, популарном активисти за грађанска права Дику Грегорију дозвољено је да оде у масу и заложу се за мир, за шта је он затражио заштиту од полицајаца који су већ били бројчано надјачани и потребни другде. Грегори је кренуо према побуњеницима и био је погођен у ногу. Одлука да му се дозволи да се појави сматра се политичком одлуком противном легитимним тактичким потребама полиције.

Још једном је сунце изашло над тихе улице и илузија да је побуна готова је расла с одмицањем јутра, али овог пута побуњеници нису чекали до заштите мрака. Радни дан је донео масовну пљачку, пљачкаши су долазили колима и камионима до самих продавница и пунили их свиме што су могли да носе или одвуку. Без довољно људства, и даље неприпремљени, полицајци су стајали поред, док је целокупни трговачки део Вотса бивао отворено на удару вандала. До после подне, пљачка се претворила у паљевину и нереди су се проширили педесет градских блокова на север. Гејтс (1992) верује да је неспособност полиције да заустави нереди и пљачку охрабрила побуњенике.

Полиција није била само без довољно људства; била је такође и без довољно опреме. Када је одлучено да полиција треба да уђе са три покретне групе у двоја кола са по четири полицајца, од којих би сваки држао избачену пушку кроз прозор, полиција је открила да не располаже с довољним бројем пушака да би такву претњу учинила веродостојном. Поједини полицајци су морали да купе пушке, а неколико пушака је допремљено из других одељења.

Уследила је дискусија међу полицајцима о томе да ли треба кренути у масовна хапшења, што је била тактика која није била претходно коришћена. Полиција се и даље држала става да би енергична акција само разјарила учеснике нереда и није била вољна да појача свој одговор. Та невољност је била последица лоших односа између полиције и црне заједнице. Шеф

БЕЗБЕДНОСТ

Вилијам Паркер се бојао да би масовна хапшења била доживљена као напад на црну заједницу и додатно погоршала лоше односе полиције са заједницом, што су многи сагледавали као последицу прекомерне употребе полицијске силе у црним насељима. Паркерова првобитна реакција је тако изгледала више утемељена на политичким разматрањима него на тактичким.

Паркер је коначно попустио кад су његови заменици с терена описали тужну реалност све горег стања са којим су се суочавали. Полицајци су сада ишли у конвојима да би надвладала тактику побуњеника која се састојала у намамљивању полицајаца из кола, док би други изгредници превртали кола и палили их. Кола су замењена аутобусима испуњеним са 25-30 полицајаца. Покретни затвори су организовани на лицу места тако да полицајци нису морали да напуштају своја места да би вршили хапшења и пријављивали осумњичене. Полиција Лос Анђелеса је добила појачања из окружне полиције и Калифорнијске националне гарде.

И даље је импровизација водила главну реч у догађањима, и нису сви тактички одговори били добро осмишљени. Допринос лошем одлучивању дао је и заменик гувернера кад је оклевао да позове Националну гарду, па је њихово активирање дуже од једног дана било безразложно одгађано¹⁴. МекКонова комисија (1965; 18) је закључила да би хитно ангажовање Националне гарде, нарочито једне јединице која је била сакупљена у оближњем Лонг Бичу и чекала да буде пребачена у летњи логор, много раније преокренуло стање у сукобу. Национална гарда није доведена све до 1 сат после подне у петак 13. августа 1965. године. Било је потребно 13.900 гардиста и више од 1.700 полицајаца да се нареди зауставе. Побуна је почела у среду увече. Полицији са Националном гардом на лицу места требало је до суботе да преокрену битку на своју страну, а ред није успостављен све до следећег уторка.

Ко год да размотри дан за даном тактичко ангажовање полиције и других чинилаца контроле не би могао да избегне очигледан закључак: да је дошло да масовног хапшења и довољне мобилизације на лицу места, побуна у Вотсу се не би раширила преко педесет блокова, нити би трајала седам дана. И обука и опрема које су полицајци имали на располагању представљали су лошу обуку и лошу опрему за сузбијање ове побуне. Могуће је, изнад свега, да је ЛАПД био жртва исте идеологије која је довела до пропасти у Детроиту: страх да би јако, и све веће полицијско присуство и масовна хапшења разјарили учеснике нереда уместо да приведу побуну свом крају. Лекције из Вотса

¹⁴ Заменик гувернера је оклевао да активира Националну гарду, и одбио је да напусти донаторску свечаност на Берклију, на Калифорнијском универзитету. Једно могуће објашњење за то је да сама Национална гарда није обучена ни опремљена за дејство у условима нереда, јер се обично ангажује за послове спасавања и помоћи у случају несрећа. Увек је постојала бојазан да би Национална гарда била готова да превише брзо употреби силу, а преузимање одговорности за такву могућност није баш омиљено међу политичарима. (Детроит служи као речит пример проблема који настају када се од припадника Националне гарде праве полицајци, што је изазвало непотребно насиље против црначке заједнице у том граду).

нису примењене 29. априла 1992. године када је Лос Анђелес још једном експлодирао у сукобу; грешке су једноставно поновљене.

РОДНИ КИНГ ПОБУНА

Трећег марта 1991. године, Родни Ц. Кинг, двадесетпетогодишњи кажњеник на условној слободи, осуђен због оружане пљачке другог степена, возећи се колима с два друга, навео је полицајце из патроле Калифорнијског аутопута на потеру великом брзином на аутопуту Долина Сан Фернандо. Кинг је скренуо с аутопута, прошао кроз четири црвена светла на семафору и коначно зауставио аутомобил. До тада су се слободне патроле ЛАПД и полицијски хеликоптери већ придружили потери. Кинг, који је био под дејством алкохола, у почетку се, за разлику од својих сапутника, супротставио хапшењу, али је брзо савладан и спуштен на колена. Затим, док се ваљао по земљи, полицајци су наставили да га туку, шутирају и газе по глави. Кинг је био ударен педесет шест пута само полицијским пендрецима. По сваком мерилу, била је то прекомерна употреба силе.

Цео инцидент је снимљен камером од стране једног фотографа-аматера који је траку затим продао једној телевизијској станици у Лос Анђелесу. Кинг је црнац. Поновљено приказивање инцидента на телевизији је разбеснело целу заједницу. Црна заједница Лос Анђелеса гледала је на ово као на злонамерни чин који је био више од полицијске бруталности; био је расизам. Штавише, не сагледавајући га као један изолован догађај, групе за грађанска права су тврдиле да је видео трака забележила општу политику деловања ЛАПД.

Четрнаестог марта, полицијски наредник Стејси Кун и још три полицајца оптужени су у случају пребијања Кинга због прекомерне употребе силе под изговором заштите закона и напада смртоносним оружјем.¹⁵ Суђено им је у Долини Сими, белом насељу средње класе у Лос Анђелесу. Нешто мало после 3 сата поподне 29. априла 1992. године, порота је донела ослобађајућу пресуду за оптужбу због извршења кривичног дела прекомерне употребе силе и није донела никакву пресуду за мању оптужбу због предавања лажног полицијског извештаја¹⁶.

Лос Анђелес је експлодирао у насиљу. На основу одсуства припрема за предвидиву побуну било је очигледно да полиција и градска влада нису ништа научили из догађаја 1965. године о припреми за кризу и руковођењу у ус-

¹⁵ Кооп и један од полицајаца из патроле такође су били оптужени за предавање лажних полицијских извештаја о инциденту.

¹⁶ После онога што је јавност видела са снимљене траке која је пуштана на главним телевизијским станицама, одлука из Сими Велија изгледа невероватна, ако не и просто расистичка. Ипак, постоји још једно објашњење. У разговорима које сам водио са вашингтонским новинаром и пратиоцем медија Ридом Ирвином (Reed Irvine), он ми је рекао да да се трака која је приказивана на телевизији значајно разликовала од оне коју је порота у Сими Велију (Simi Valley) видела. Порота је видела како је наизглед савладани Родни Кинг (Rodney King) устао и напао полицајце пре него што се одиграло најгоре пребијање. Ирвин се трудио да убеди телевизијске станице да прикажу исту траку коју је порота видела и нудио да ће им обезбедити бесплатне копије. Његова понуда је игнорисана.

БЕЗБЕДНОСТ

ловима кризе. Било је као да се 1965. година није никада догодила. Градски планови за ванредне догађаје нису само били неадекватни; у њима није било одређивања одговорности. Још више запањујуће, "изгледа да овде нема специфичног ООВД (организација операција у случају ванредних догађаја) планирања за могућност нереда после доношења пресуде у случају Кинг" (Вебстеров комисија, 1992: 80). Вебстеров комисија, прослављена комисија којом је председавао пређашњи директор ФБИ Вилијам Вебстер, такође је закључила да је обука за ванредне ситуације која је постојала у оквиру ООВД предвиђена за земљотресе, природне катастрофе и ванредне догађаје. Није било никакве ООВД припреме која би се бавила могућим последицама пресуде у случају Роднија Кинга (Вебстеров комисија, 1992: 94).¹⁷

Када је пресуда објављена, већина од укупно 1.000 детектива ЛАПД била је код куће (Петерсилиа и Абрахамс, 1994). Градоначелник Томас Бредли, који је и сам црнац, успротивио се било каквом присуству полиције, док се очекује пресуда, из бојазни да би то деловало провокативно (Вилсон, 1998). Очигледно, Бредли није био ништа научио из пропуста да полиција одговори брзо, одлучно и одговарајућим средствима у побуну у Вотсу 1965. године. Исти ментални склоп који је проузроковао раст побуне у Вотсу сада је проузроковао ескалацију Родни Кинг побуне.

У 5.30 после подне насиље и пљачка су започели на раскрсници Фиренце и Нормандије. Снимљено је камером како полицајци беже од изгредника. Један полицајац је дохватио мегафон и повикао према својим људима да беже: "Не вреди, не вреди, хајде да се извучемо одавде" (МекМилијан, 1992: А4). Управо на том напуштеном углу је један бели возач камиона извучен из своје кабине, немилосрдно претучен и остављен у несвести; тај догађај је снимљен камером из репортерског хеликоптера.

Где је шеф?

Шеф полиције Дерил Гејтс, који је бранио масовна хапшења и јачи полицијски одговор током побуна у Вотсу 1965. године, реаговао је сасвим различито у случају Родни Кинг нереда. Док се побуна ширила, Гејтс је остао на полицијској свечаности за прикупљање добротворних средстава. Следствено томе, Гејтс се вратио у своју канцеларију, а да није преузео контролу над својим људством, нити је издао тактичку узбуну (Вилсон, 1998: 34). Гејтсово одсуство током тих критичних првих фаза побуне због присуства једном политичком догађају у Брентвуду и одласка у двосатну вожњу хеликоптером после повратка отуда, док се побуна усијавала, на одговарајући начин је описано речју "загонетно" од стране Вебстеров комисије (1992: 109). Гејтсово

¹⁷ Мада побуне нису биле извесна последица пресуде у Сими Велију, оне су биле веома могућ исход, очигледан и најобичнијем посматрачу расних односа у Америци. Чињеница је да су на другом крају континента, у Вашингтону, област Колумбије, претежно црначком граду, неке фирме планирале да затворе врата и своје запослене пошаљу кућама ако пресуда буде у корист полиције. Напоследку, сличне околности су већ произвеле побуне у другим америчким заједницама.

одсуство је створило празан простор коначном доношењу одлука од стране власти и централизованом ланцу командовања, тако да ЛАПД није био јединствена полицијска јединица већ много њих, и дејствовао је без врховне команде. Гејтс је оштро критикован од стране Вебстерове комисије због лоших одлука у руковођењу. У такве одлуке је спадала и она о замени искусних полицајаца новима у две критичне зоне само неколико недеља пре пресуде у случају Кинг.¹⁸

Док је Гејтс присуствовао пријему, градоначелник Бредли је распоредио полицијце на улични угао где су возачи били извлачени из кола (Хискок, 1992: 9). Али Тим за Специјалне Намене (ТСН) није ангажован, оклопна кола с људством специјално опремљена за дејство у овој врсти нереда нису покренута, а полицајцима је одбијен захтев да користе сузавац и гумене метке за разбијање масе. Неколико полицајаца је добило инструкције да не хапси изгреднике (Вилсон, 1998: 34); понуде за помоћ из шерифове канцеларије и патроле Калифорнијског аутопута нису искоришћене.

У Саут Бироу, где су нереди били најгори, установљено је командно место, али је било нејасно да ли је неко преузео командовање. Вебстерова комисија (1992: 109) описује ово командно место као "црну рупу" у коју су стављани полицајци из целог града, али где их је свега неколико њих стварно ангажовано. Када је шеф Гејтс стигао у истурену команду у Саут Бироу негде између 10 и 11 часова увече, установио је како мањак ангажованих полицајаца, тако и пропуст свог заменика Ханта да примени стратегију обуздавања, нормалан поступак како у ситуацијама с нередима, тако и у другим инцидентима као што су ситуације с таоцима и барикадама. Гејтс је укорио Ханта због тих пропуста, али и сам Гејтс је остао тамо краће од једног сата.

У зони 77. улице, још једној критичној зони, било је нејасно ко командује на истуреном командном месту. Требало је више од три сата после доношења пресуде да се успостави то место. Чак и у анализи самог Одељења одговора у 77. улици било је немогуће утврдити када је преузета команда. Важна Тактичка узбуна није уопште дата у 77. улици. Осамнаест сектора који сачињавају полицијске снаге Лос Анђелеса функционисали су као 18 одвојених полицијских одељења, без заједничке команде и контроле (Вебстерова комисија, 1992: 110). Виталне централизоване команде и контроле неопходне за одговарајући одговор на терену није постојало.

Објашњење за одсуство вођства се може највероватније наћи у ономе што се десило Гејтсу од оптужбе у случају Роднија Кинга. Гејтс је можда био шеф 29. априла 1992. године, али судећи из самих догађаја, изгледа да је

¹⁸ На једном предавању на Калифорнијском универзитету, у Лос Анђелесу, 14 априла 1999. године, бивши шеф полиције Гејтс (Gates) објаснио је одсуство припремљености за побуну напоменом, да су функционери заједнице информисали полицију да неће доћи ни до каквих нереда (Belie, 1999: 1, 10). Како су вође заједнице могле то да предвиде, и зашто је Гејтс поверовао у то, изван је моћи расуђивања, посебно кад се зна Гејтсова активна улога у бављењу Вотсом.

БЕЗБЕДНОСТ

био шеф само по функцији. Сасвим је јасно да је био шеф у одласку, чије је најављено повлачење већ било познато. Он је одмах постао жртвени јарац градоначелника и полицијске комисије за Родни Кинг догађај, и обе те стране су се тада здушно трудиле да га уклоне с положаја. Полицијска комисија, у тајном и вероватно незаконитом поступку, суспендовала је Гејтса после епизоде Кинг на период од шездесет дана.¹⁹

Кристоферова комисија, под руководством бившег државног секретара Сједињених Држава Ворена Кристофера, истражила је пребијање у случају Кинг (не и побуну). У извештају те комисије, Гејтс је нападнут као главни кривац. Може се разумети што је Гејтс, с још мање од два месеца у служби и пошто су од њега већ направили жртвеног јарца за један део Родни Кинг епизоде, решио да не пристане на још једну егзекуцију. Полицијски одговор на Родни Кинг догађај је у потпуном несагласју с Гејтсовом филозофијом и вероватно није толико последица његовог неделовања колико његове неспособности да делује.

Неки су спекулисали да је млитав одговор био последица тога што се није желело да се маса даље провоцира, као што је било у Вотсу 1965. године. Полиција, према неким посматрачима, није желела да се у телевизијски програм уживо преноси масовно хапшење црних младића, оборених на земљу и везаних лисицама. Тешко је рећи да ли су ове спекулације тачне, али није уопште тешко закључити из описа претежног броја медија, како штампаних тако и електронских, да је полиција мало урадила да спречи ескалацију немира. Док су пожари беснели на више од 150 објеката, једна телевизијска репортерка је узвикнула: "Не могу да поверујем да полицајци гледају све ово и не предузимају ништа". (Лејси и Хамблер, 1992: А1). Када је локална телевизија приказала изостанак било какве полицијске акције на месту где су млади црнци извукли белог возача камиона из његове кабине и тукли га да до несвести, командир ЛАПД Роберт Гил је изјавио да се полицајци управо реорганизују (Стјуарт и Ел Насер, 1992: 3А). Према *Лос Анђелес Тајмсу*, протекло је четири сата од почетка нереда пре него што су полицајци који нису били на дужности позвани да се врате на своја места (ово је, ипак, било брже него 1965. године).

Само шест сати после почетка немира Национална гарда је сакупљена и била је на путу за Лос Анђелес. До 11 сати увече побуна је почела да сплашњава, али су се повремено и значајно насиље, пљачкање и подметање пожара наставили у црним насељима током још два дана. Дим из подручја захваћених нередима био је тако густ да је међународни аеродром у Лос Анђелесу морао да буде затворен. До јутра 30. априла 1992. године, начин ангажовања је почео да се мења. Свих 8.000 полицајаца ЛАПД-а били су ангажовани с наређењем да хапсе за најозбиљније прекршаје: тог дана је

¹⁹ Ови догађаји су подробније размотрени у Gates (1992: 315-356) и Webster and Williams (1992: 102-109).

извршено 1.417 хапшења (Петерсилија и Абрахамс, 1994). Чак и тада, дешавале су се мање грешке. Две хиљаде војника Националне гарде остали су у својој касарни неупотребљени због прекида у командним комуникацијама и мања опреме. Иако без муниције, гарда је, упркос томе, ангажована. До 9 часова увече наредног дана, 24 сата након што их је гувернер Вилсон активирао, 1.007 гардиста били су у патролама са још њих 1.999 који су и даље чекали да од локалних руководилаца добију задатак (Вајнтрауб, 1992: А12).

Упркос ангажовању полиције и Националне гарде, нереди су се појачали друге ноћи. Ватрогасци и санитетско особље долазили су под удар снајперске ватре.

Полицајци су пратили ватрогасце до места пожара и њихов број се смањило, али полиција је још покушавала да стави пљачкаше под контролу. У великом броју пљачкаши су се обрушили на продавнице, а неки од њих су носили своју децу са собом. Као и у 1960-им годинама, када полиција интервенише пљачкаши стану, а кад полиција оде даље, пљачкаши се враћају. Бесан због незакоња које се није заустављало, председник Џорџ Буш старији је 1. маја 1992. наредио да војници и маринци уђу у Лос Анђелес заједно са око 1.000 федералних агената обучених за контролу нереда. Национална гарда и војници федерације су патролирали улицама црначке заједнице са истуреним бајонетима. Национална гарда је подређена федералној власти. Број смрти се попео на 38, с више од 1.200 повређених, 3.000 ухапшених, 1.500 запаљених зграда и 500 милиона долара штете на имовини.

Другог маја нереди су се смирили. Следећег дана школе су почеле да раде док су судови обрађивали 9.413 хапшења. Четвртог маја Стенли Шајнбаум, председник полицијске комисије Лос Анђелеса, позвао је да се истражи зашто је полицији било потребно тако дуго да реагује на почетак нереда, што је додатно потврдило оно што су посматрачи нереда из медија били закључили.

ЗАПАЖАЊА И ЗАКЉУЧЦИ

Две побуне у Лос Анђелесу приказале су веома мало кад је реч о управљању кризама, припремама за њих или учењу. Упркос чињеници да су побуне постале део америчког живота 1960-их, избијање насиља у Вотсу ухватило је припаднике ЛАПД неспремне. Сама припрема би била политичка изјава и признање да Лос Анђелес, иако није Њуарк или Детроит, а још мање крајњи Југ, има потенцијални проблем расног насиља. Уместо да се припреми и одговори на одговарајући начин, полиција се 1965. године ослонила на лажну сигурност релативно високог статуса, који су црнци у Лос Анђелесу били достигли.

БЕЗБЕДНОСТ

Када су немири почели, доношење одлука се сконцентрисало мање на полицијску процедуру него на перцепцију изборне базе. Дошло је до опирања масовном хапшењу све до немилог исхода, зато што се оно сматрало политиком која би могла да разјари учеснике немира и, наравно, црну заједницу.

У раздобљу између немира у Вотсу и Родни Кинг немира, полиција Лос Анђелеса је набавила бољу опрему за сузбијање нереда, између осталог и оклопљена возила за превоз и несмртоносно оружје. Без обзира на то, дуготрајан, запаљиви политички сукоб између шефа полиције Дерила Гејтса, који је 1965. године био заступник јаким и одлучних мера за сузбијање побуне, и градоначелника Томаса Бредлија имао је одлучујући утицај на Гејтсово неделовање за време немира.

Градоначелник Бредли, као изабрани чиновник, доноси полицијске одлуке зато што у полицији влада вакуум моћи. До ангажовања Националне гарде, доношење одлука, из којег год да је дела потицало, од полиције је захтевало да се држи приступа држања по страни од нереда, приступа који је непропорционално погодио корејску заједницу у Лос Анђелесу. Та национална група је поседовала и водила мали бизнис у црначкој заједници и њеној околини, и њихове продавнице, попут других комерцијалних објеката, представљале су мете за пљачку и паљевину. Многи од тих малих бизниса с недовољно капитала били су збрисани у нередима. У неким породицама рад целе једне генерације нестао је у пламену и корејска заједница је била тако увређена изостанком полицијског одговора у правцу њене заштите, да су њихови сународници у Кореји одговорили протестима против америчких војних база у Кореји.²⁰

У другом истраживању (Милер и Шен, 2000), Емили Шен и ја смо доказивали да сама демократија са својим сукобљеним интересним групама и различитим изборним базама ограничава управљање кризама и припрему за њих. Што су проблеми исполитизованији, то је мање вероватно да ће бити донете тактичке, објективне одлуке. Због расног карактера ове две побуне у Лос Анђелесу, таква запажања могу бити мање пријатна него што би то требало да буду.²¹ Без обзира на то какав политички чинилац се налази испод површине, било да је то расни или пословни интерес, извршавање одговора на кризу у демократији је политичка, а не објективна одлука (Милер, 1999).

²⁰ За дискусију о утицају побуна на корејско-америчку заједницу Лос Анђелеса, види Ableman and Lie (1995).

²¹ Мада је у највећој мери то била урбана побуна црнаца, када је почела пљачка представници свих раса су учествовали у њој. Иако се о томе може дискутовати, ипак је то била побуна црнаца, иако не тако искључиво као 1965. године. Подаци о ухапшенима показују да је у нередима ухапшено више Хиспаника него црнаца. То побуњује озбиљна питања. Постоји очевидно питање квалитета података о ухапшеним лицима као репрезентативној слици учесника у немирима, што је методолошки проблем веома познат истраживачима који се баве побунама. Али ако су подаци о ухапшенима приближно тачни, из тога произлази да протоком времена једна побуна може да поприми веома различито значење од оног које је првобитно имала.

Понашање полиције за време Родни Кинг побуне је загонетно. Не само да је потенцијални утицај пресуде у Сими Велију игнорисан, већ и кад је она донета, полиција и градска управа, која је исто тако задужена за одговор у ванредним ситуацијама, драматично су пропустили да одговоре на кризу у развоју. Ако је ишта било научено из побуне у Вотсу, то је требало да буде да полицијске операције и контрола морају да се брзо мобилишу и примене да би омогућили приказивање силе неопходне за спречавање ескалације. Сама службена доктрина ЛАПД заступа такво приказивање силе. Ипак, уместо одлучне централизоване мобилизације, ЛАПД и градски чиновници су веома одговарајуће описани као неодлучни, безвољни, збуњени, дезоријентисани и без икаквог убеђења у неопходност акције.

Ситуација у седамдесетседмој то драматично потврђује. Док је остатак града посматрао ескалацију и повремено брутално насиље на раскрсници Фиренце и Нормандије, раскрснице у оквирима јурисдикције седамдесетседме и с које су њени полицајци побегли, полиција се није регруписала и вратила коришћењем силе. До поноћи је чак 1.790 полицајаца послато да помогну у зони седамдесетседме. Они су држани на паркиралишту аутобуса неангажовани. Последице ове одлуке су биле далекосежне; јер, не само да ови полицајци нису били на располагању у зони седамдесетседме, него су они били извучени из других сектора, који су тако остали без довољно људства, док је њихово људство висило чекајући ангажман.

На свим нивоима руковођења, од недостатка одлучног мобилишућег одговора који је утро пут напреду, преко полицијских командира који нису преузимали контролу, до осамнаест сектора који нису функционисали као једна централизована целина свесна економичности силе и који нису способни да комуницирају један с другим, ЛАПД није успео да управља кризом. И док није постојала завера да се грађани Лос Анђелеса науче памети зато што су критиковали полицију (као што су се проносиле гласине у заједници), константни и вишеструки неуспеси полиције да обави свој основни посао не могу се лако одбацити као некомпетентност. Штавише, расно питање у Америци је постало толико заоштрено и исполитизовано да су се могле правити или уништавати каријере на свим нивоима власти, путем вређања моћних етничких група способних да подрже њихове интересе. У таквој ситуацији, предузимање одлучне акције могло је бити од пресудне важности за каријеру, а то је мали број њих био спреман да уради. У сваком случају, шеф полиције Гејтс, заступник одлучне акције у Вотсу скоро тридесет година раније, није био вољан да предузме такву акцију. Гејтсова објашњења својих поступака која су уследила након побуне нису ништа мање загонетна и невероватна него што су били сами његови поступци без објашњења. Сасвим је вероватно да нико није желео да буде одговоран за телевизијски пренос призора бројних младих црнаца с лисицама на рукама.

БЕЗБЕДНОСТ

Побуна у Лос Анђелесу 1992. године представља студију полицијске парализе. Ако парафразирамо речи Тонија, учесника у нередима у **Бици код лондонског Трафалгар сквера**, протестанти су то учинили зато што су могли. Као што је тврдила Вебстерова комисија (1992: 122), неодлучни полицијски одговор послао је ненамеравану али експлозивом набијену поруку: *изађите на улице и дајте одушка свом бесу. Нећемо вас спречавати.* То је вероватно најбоље објашњење побуне у Лос Анђелесу 29. априла 1992. године.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Ableman, N. and Lie, J. (1995). *Blue dreams: Korean Americans and the Los Angeles riots*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
2. Adorno, T. W., Sanford, R. N., Frenkel-Beunswick, E., & Levinson, D. J. (1950). *The authoritarian personality*. New York: Harper & Brothers.
3. Belie, T. (1999). Former Police Chief Gates discusses 1992 L. A. riots. *The Daily Bruin*, UCLA Student Newspaper, 15 April, 1, 10.
4. Boin, R. A. & Van Duin, M. J. (1995). Prison riots as organizational failures: A managerial perspective. *The Prison Journal*, 75 (3), 357-359.
5. Brush, S. G. (1996). Dynamics of theory change in the social sciences: Relative deprivation and collective violence. *Journal of Conflict Resolution*, 40(4), 523-45.
6. Cohen, J., & Murphy, W. S: (1966). *Burn, baby, burn!* New York: W. P. Dutton & Company.
7. Davies, J. C. (1970). The J-curve of rising and declining satisfaction as a cause of some great revolutions and contained rebellion. In H. Graham and T. R. Gurr (Eds.). *A history of violence in America*. New York: Bantam, pp. 690-730.
8. Dollard, J., Miller, N., Doob, L., Mower, O., & Sears, R. (1939). *Frustration and aggression*. New Haven, CT: Yale University Prss.
9. Gates, D. F. (1992). *Chief*. New York: Bantam.
10. Governor's Commission on the Los Angeles Riots (1965). *Violence in the city: An end or beginning?* Reprinted in R. M. Fogelson (Ed.), (1988), *The Los Angles Riots*. Ayer: Salem.
11. Graham, H. G., & Gurr, T. R. (Eds.) (1970). *A hitory of violence in America*. New York: Bantam.
12. Hiscock, J. (1992). The Los Angeles riots: Police chief attacked for sow reaction to violence. *Tha Daily Telegraph*, 5 May, 9.
13. Howell, R. (1988). The war on racism 20 years later: Kerner study unsung. *Newsday*, 3 April 6-9.
14. Janowitz, M. (1969). Social control of escalated riots. In A. D. Grimshaw (Ed.), *Racial violence in the United States*, Chicago: Aldine Publishing Company, pp. 501-514.
15. Jonson, C. (1966). *Revolutionary change*. Boston:Little, Brown and Company.

ИЗ СТРАНЕ ЛИТЕРАТУРЕ

16. Kerner Commission (1968). *Report on National Advisory Commission on Civil Disorders*. New York: E. P. Dutton and Company.
17. Lacey, M., & Humbler, S. (1992). Rioters set fires, loot stores 4 reported dead; Rampage: 106 are wounded or injured and more than 159 blazes are ignited Bradley considers curfew. *Los Angeles Times*, 30 April, A1.
18. McCone Commission. See: Governor's Commission on the Los Angeles Riots (1965).
19. McMillan, P. (1992). Riot aftermath: Getting back to business; Video captures police retreat at outbreak of violence; Crime: Amateurs' tapes show dramatic scenes of looting, arson near intersection where truck drivers are assaulted. *Los Angeles Times*, 5 May A4.
20. McPhail, C. (1971). Civil disorder participation: A critical explanation of recent research. *American Sociological Review*, 36 (4), 1058-1073.
21. Merton, R. K. (1963). *Social theory and social structure*. Glencoe, IL: Free Press.
22. Methvin, E. H. (1970). *The riot makers*. New Rochelle, NY: Arlington House.
23. Miller, A. H. (1999). Black civil violence and white social science: Sense and nonsense, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 7 (1), 20-29.
24. Miller, A. H. & Schaen, E. (2000). Democracy and the black urban riots: Rethinking the meaning of political violence in democracy. *Terrorism and Political Violence* (special issue), 12 (3).
25. Miller, A. H., Bolce, L. H., & Halligan, M. (1976). The new urban blacks, *Ethnicity*, 3 (4), 338-367.
26. Miller, A. H. Bolce, L. H., & Halligan, M. (1977). The J-curve theory the black urban riots. *The American Political Science Review*, 71 (3), 964-982.
27. Muller, E. N. (1972). A test of a partial theory of potential for political violence. *The American Political Science Review*, 66 (3), 928-959.
28. Petersilia, J., Abrahamse, A. (1994). The Los Angeles riot of spring, 1992: A profile of those arrested. In M. Baldassare (Ed.), *The Los Angeles riots: Lessons for the urban future*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 135-149.
29. Popper, K. (1959). *The logic of scientific discovery*. New York: Basic Books.
30. Sears, D. O. (1994). Urban rioting in Los Angeles: A comparison of the 1965 with 1992. In M. Baldassare (Ed.), *The Los Angeles riots: Lessons for the urban future*. Boulder, CO: Westview Press, pp. 237-255.
31. Sears, D. O., & McConahay, J. B. (1973) - *The politics of violence: The new urban blacks and the Watts riot*. Boston: Houghton Mifflin.
32. Skonick, J. (1969). *The politics of protest*. New York: Clarion.
33. Skolnick, J. & Currie, E. (1972). A critical note on conceptions of collective behavior. In J. F. Short Jr. & M. E. Wolfgang (Eds.), *Collective violence* Chicago: Aldine Publishing Company, pp. 72-81.
34. Spilerman, S. (1970). The causes of racial disturbances: A comparison of alternative explanation. *American Sociological Review*, 35 (3), 627-649.
35. Stewart, S. A. & El Nasser, H. (1992). Tensions explode in LA: Business burned, motorists attacked, *USA Today*, 30. April, 3A.

БЕЗБЕДНОСТ

36. De Tocqueville, A. (1955). *The old regime and the French Revolution*. Garden city NJ: Doubleday & Company.
37. Waddington, D. (1992). *Contemporary issues in public disorder*. London: Routledge.
38. Webster Commission. See: Webster and Willinams (1992).
39. Webster, W. H., & Williams, H. (1992). *The city in crisis: Report by the special advisor of the Board of Police Commissioners*. Los Angeles: n.p.
40. Weintraub, D. (1992). Guard action delayed by organization glitches. *Los Angeles Times*, 1 May, A12.
41. Wilson, J. Q. (1998). The closing of the American city; Social consequences of racial discrimination. *Curent*. 17 July, 34-39.

ПРИКАЗИ

Проф. др Милан МИЛОШЕВИЋ,
Криминалистичко-полицијска академија

Предраг Мићић: "САМОУБИЛАЧКИ ТЕРОРИЗАМ"

Средином 2006. године, у тиражу од 500 примерака објављена је у Београду књига "Самоубилачки тероризам" аутора Предрага Мићића, коју са великим задовољством можемо да препоручимо не само научној јавности, већ и студентима основних и последипломских студија свих образовних институција у којима се изучава проблематика безбедности и међународних односа, али и свим другим читаоцима, заинтересованим да стекну квалитетна знања о сложеним феноменима савременог тероризма. Иако ово дело у основи представља дорађени и осавремењени специјалистички рад одбрањен на Факултету безбедности у јуну 2005. године, нема сумње да он представља освежење у све бројнијој литератури која се бави тероризмом, а посебно самоубилачким тероризмом који, по некима, представља "највећи страх савременог човечанства".

Наиме, неспорно је да су почетак новог миленијума обележиле су есенцијалне промене у сфери безбедности. Издиференцирао се читав низ изазова, ризика и претњи за опстанак и просперитетни развој држава и међународне заједнице у целини, међу којима највећи значај имају регионални и унутрашњи сукоби, међународни тероризам, илегални промет дроге и оружја, транснационални организовани криминал и др. Нови безбедносни изазови и претње налажу и адекватно теоријско промишљање одговора на њих. То посебно важи за нападе самоубилачког типа, као најагресивнији вид испољавања савременог тероризма.

Чињенице говоре да се терористи све чешће опредељују за тактику "живих бомби". Познато је да је у периоду од 1980. до 2001. године на акте самоубилачког тероризма отпадало свега 3% од укупног броја терористичких напада широм света, али и да су они изазвали половину људских жртава. У међувремену су такви напади постали још распрострањенији (само од 2000. до 2003. године у 17 земаља је извршено преко 300 таквих напада у којима је смртно страдало више од 5.300 људи), а несумњиво најспектакуларнији међу њима били су синхронизовани самоубилачки напади на Светски трговински центар и Пентагон од 11. септембра 2001. године. С правом се сматра да због тога и неопходност процењивања степена претње будућих напада све више добија на стратегијском значају.

БЕЗБЕДНОСТ

Неспорно је да значајни допринос у том смислу представља књига Предрга Мићића. Ово дело се актуелношћу, оригиналношћу и квалитетом несумњиво издваја међу радовима са сличном тематиком, што не изненађује када се зна да га је написао експерт за борбу против тероризма у правом смислу те речи. На компетентност аутора, између осталог, указује и чињеница да је професионално војно лице запослено у Министарству одбране Србије, те да је на Београдском Универзитету стекао звање специјалисте за безбедносни менаџмент у области одбране од тероризма. У то се потпуно уклопио и језгровит предговор др Зорана Драгишића, доцента Факултета безбедности у Београду (стр. 5-7).

Књига "Самоубилачки тероризам" је написана на укупно 107 страна. Њеној прегледности значајно доприносе приступачан стручни језик и допадљив стил аутора, али и зналачко коришћење научне апаратуре и правилан избор слика, табела и шематских приказа. Реч је о 145 референци (фуснота) и оптималном броју илустрација, које употпуњују садржај и омогућавају свестраније сагледавање разматране проблематике. Најзад, књига је савремено дизајнирана и по томе сасвим прилагођена светским мерилима у овој области. Заслуге за то припадају ИП "Алтера" из Београда која је, заједно Удружењем дипломаца Центра Џорџ Маршал, њен издавач.

У погледу композиције "Самоубилачки тероризам" садржи четири релативно засебне целине (поглавља), уз увод (стр. 9-12), закључак (стр. 81-83) и списак изабране литературе (стр. 105-107), као и анекс у виду статистичких и других показатеља о самоубилачким нападима терориста у Израелу, Ираку и другим земљама (стр. 85-104). Такав приступ је у потпуном складу и са чињеницом да је ова књига у првом реду намењена оним читаоцима који се професионално баве пословима из домена одбране, безбедности и правосуђа, али и свима који се за феномен међународног тероризма интересују са практичног и теоријског аспекта.

У уводним излагањима аутор с правом истиче речи доктора Рамадана Шалаха, генералног секретара Палестинског исламског џихада (PIJ), који је сажео језиву логику нове тактике терориста: "Наши непријатељи поседују најсавременије оружје на свету, а њихова војска је врхунски обучена. Ми се немамо чиме борити против убистава и напада на нас, осим оружјем као што је мучеништво. Лако је и кошта нас само наших живота, јер људске бомбе не могу бити поражене, чак ни нуклеарним бомбама."

Ма како монструозна била, ова логика је за терористе делотворна. Наиме, према многим аналитичарима, самоубилачки тероризам представља највећу потенцијалну опасност у будућности. Таква опасност била би реализована у комбинацији са осталим спектакуларним тактикама, као што су дизање у ваздух (или киднаповање) ваздухоплова, или употреба оружја за масовно уништење. У само једном таквом нападу повећала би се смртност цивилног становништва, што би имало шокантне психолошке ефекте на морал циљаног друштва. Са овим нивоом, сматра аутор, самоубилачки тероризам би могао да конституише нову стратегијску претњу.

Централни део ове књиге чине већ поменута поглавља на укупно 67 страна (стр. 13-79). у којима се разматрају поједине кључне теме везане за предмет истраживања и то: Историјски модерни контекст употребе самоубилачких напада (стр. 13-50); Мотиви за самоубилачке нападе (стр. 51-64); Припрема самоубица (стр. 65-72); Борба против самоубилачког тероризма (стр. 73-80). У овом, есенцијалном делу књиге, у коме су практично су и све референце и слике, аутор је зналачки обрадио најважнија и за читаоце најзанимљивија питања: Појам и историјат самоубилачког тероризма (самоубилачки напади асасина, руских радикала и др.); Обележја савременог самоубилачког тероризма (самоубилачки напади Ал-Каиде, Хезболаха, Тамилских тигрова, Чечена, и др.); Жене у самоубилачким нападима, Обука бомбаша самоубице и друго.

Закључни део ове целине, по оцени предговорача, представља посебну вредност, као озбиљан покушај аутора да предложи систем мера за борбу против самоубилачког тероризма. То ову књигу, по практичној вредности, издигне изнад уобичајене литературе која се бави описима тероризма, и чини је употребљивим штивом и за професионалце који се практично баве борбом против тероризма, у које несумњиво спада и сам аутор.

Овај сегмент је и додатно добио на значају чињеницом да је Република Србија крајем марта 2006. године, прихватила официјелну листу терориста и терористичких организација Европске уније. На тој листи, се налази 45 особа, пре свега из групација исламских фундаменталиста, али и 47 терористичких организација, међу којима су и главни носиоци самоубилачког тероризма (Хамас, Радничка партија Курдистана, и др.)

Најзад, прилоге књизи чине Статистички прегледи самоубилачких напада, са графиконима и дијаграмима, као и одговарајући табеларни прикази (Хронологија самоубилачких напада у Ираку; Преглед појединих самоубилачких напада), који могу подједнако корисно да послуже у изучавању феноменологије тероризма, као и безбедносне праксе. Презентирани статистички подаци, као и бројни примери из праксе, указују на истинске домашаје самоубилачког тероризма.

Са сигурношћу можемо закључити да ће књига Предрага Мићића "Самоубилачки тероризам" побудити велико интересовање на нашој стручној и научној сцени. Ово из разлога што је књига коју имамо пред собом, по оцени предговорача, писана научно поштено са жељом да се проблем самоубилачког тероризма осветли са што више страна, користећи се при том доказаним и провереним чињеницама. Аутор је показао способност да одабере квалитетну литературу и велику интелектуалну вештину да правилно процени исказе који се нуде као докази, тврдње о природи, узроцима и циљевима самоубилачког тероризма.

По оцени предговорача, посебно је значајна околност да је аутор ове књиге указао на неколико владајућих предрасуда када је самоубилачки тероризам у питању. Прво, самоубилачки тероризам није настао 11. септембра 2001. већ је ова појава стара више од две хиљаде година. Постоје бројни примери самоубилачких напада у античком добу и свим каснијим историјским

БЕЗБЕДНОСТ

периодима, тако да се с правом може тврдити да самоубилачки тероризам прати цивилизацију од њених почетака и да је постојао у свим историјским епохама.

Друга важна предрасуда односи се на преовлађујуће мишљење у западној јавности да је самоубилачки тероризам везан искључиво за верске исламистичке терористичке организације и да је он својствен исламу. И поред чињенице да највећи број савремених самоубилачких напада врше муслимани, ова предрасуда у себи крије велике опасности и доприноси ширењу исламофобије и непријатељског става према муслиманима. Аутор на веома убедљив и аргументован начин доказује да је самоубилачки тероризам старији од ислама као религије. Поред тога, самоубилачке акције су предумислане и од стране немуслимана.

Трећа предрасуда везана је за веома раширен став да је саможртвовање карактеристика само источних народа и последица њихове културе која не уважава људски живот. Најзад, четврта предрасуда односи се на преовлађујући став у јавности да су терористи самоубице поремећене особе, очајници и фанатици. Аутор ставља под озбиљну сумњу такав став, наводећи податке неких од водећих светских стручњака да не постоји стандардан психолошки профил бомбаша самоубице, већ да организације регрутују самоубице из различитих друштвених слојева и различитих особина личности.

Аутор у овој књизи тврди да не постоји терористичка организација која може код појединца произвести жељу за самоубиством, већ је њихова улога да препознају и ангажују људе са таквим потенцијалом и да им индоктринацијом учврсте ту склоност. У већини случајева, религија и национализам се комбинују као најбољи начин да се некоме усади уверење о исправности саможртвовања за циљеве заједнице. Постоје и други мотиви који се користе за мотивисање самоубица (друштвени престиж, освета због смрти члана породице, материјално обезбеђење породице и др.). Код жена у традиционалним исламским заједницама често се злоупотребљава жеља за искупљењем неког нечасног поступка, користи као мотив за извршење самоубилачког напада.

Доц. др Дане СУБОШИЋ,
Криминалистичко-полицијска академија

Мр Миле Шикман:
**"ТЕРОРИЗАМ, АКТУЕЛНИ И
МОГУЋИ ОБЛИЦИ"**

Својевремено је чувени сликар Пабло Пикасо схватио бомбардовање Гернике као фашистичку пробу краја света! Ужаси приказани на слици "Герника" (уље на платну из 1937. године) представљају израз уметничког емотивног доживљаја призора и одјека, у којима се виде страх и патња, а чују крици свега што је живо и неживо! Ауторитети који добро разумеју уметников доживљај, наводе да се чују крици деце, жена, птица, цвећа, дрвећа, камена, цигли, намештаја, кревета, столица, завеса, шерпи, мачака, папира, помешаних мириса, дима...

Да ли је свет од Гернике до данас постао боље место за живот? Да ли су отклоњени узроци оваквих призора? Да ли је уметникова борба и жртва многих знаних и незнаних хероја и стваралаца од Гернике створила давну успомену? Нажалост, имајући у виду **тероризам, а посебно његове актуелне и могуће облике** можемо закључити да Герника није успомена, већ представља само једну у низу опомена! О томе сведочи и Миле Шикман, аутор монографије **"Тероризам, актуелни и могући облици"**, кога је у својству издавача подржало Министарство унутрашњих послова Републике Српске са седиштем у Бања Луци.

Призори ужаса у очима људи и њихови крици настали безобзирним, неселективним насиљем представљају управо наведену паралелу фашизма и тероризма. Герника се у међувремену мултиплирала, тако да се у савременим условима препознаје по дешавањима у српским енклавама на Косову и Метохији, али и под називима Јерусалим, Багдад, Басра, Кабул, Бали, Њујорк, Мадрид..., у зависности од места тероризмом изазваних страха. Њихова актуелност и последице, жилавост терористичких ћелија током сламања и обновљивост њихових функција, чине супротстављање тероризму већим изазовом од фашизма. Због тога, **генетичност (настанак и развој) тероризма представља оквир идентификације његових актуелних и могућих облика!** Као такав, тероризам је постао теже сазнајан, али је у толико постао и већи изазов за способне истраживаче!

БЕЗБЕДНОСТ

Вођен наведеном парадигмом, Миле Шикман се хвата у коштац са изазовом теоријског моделовања тероризма, излазећи из њега са завршним саопштењем у виду наведене монографије. При томе, није нас разочарао, пре свега водећи рачуна о свом реномеу, који одговара једном од најбољих дипломаца полицијских школа у Републици Српској и Србији. Осим тога, колега Шикман, разматраној проблематици прилази и са практичног аспекта, ангажујући се на одговорним дужностима у Министарству унутрашњих послова Републике Српске, једног од државних органа који у Балканским оквирима пружа готово највећи допринос спречавању и сузбијању тероризма!

Иначе, Шикманов опус у домену безбедности и полицијских послова је веома широк, а разматраном монографијом доказује да је то тако и када је реч о тероризму. При томе, наведена ширина Шикмановог опуса испољава се вишедимензионално. Наиме, за разлику од осталих аутора, који тероризму приступају парцијално, колега Шикман је свеобухватан (ретки су наслови у области тероризма који су на овом нивоу општости), при чему не занемарује доследност, потпуност и исцрпност сопствених навода!

Изнете наводе можемо документовати бројним чињеницама. У њих између осталих спадају питања обрађена појединим главама монографије. Наиме, прва глава је посвећена глобалним друштвеним променама са аспекта утицаја на актуелни и могући тероризам, у оквиру кога аутор разматра питања попут **глобализације и отпора** који се у односу на њу јављају, **новог светског поретка** итд. Друга глава је посвећена **основним обележјима тероризма са историјско-структурног аспекта**, док је трећа глава посвећена **самоубилачком тероризму** као безбедносној претњи савременом свету. Четврта глава посвећена је **терористичкој претњи оружјем за масовно уништавање**, док је пета глава посвећена *приказу резултата емпиријских истраживања* (реализованих поводом израде магистарске тезе, која је успешно одбрањена на Факултету цивилне одбране Универзитета у Београду). Главном делу рада, чија су структура и садржај приказани на највишем нивоу општости, претходе изводи из рецензија (*проф. др Милана Мијалковског и др Душка Вејновића*), предговор и уводна разматрања, а следе закључна разматрања, прилози и литература. Наведени садржај обухваћен је на 310 страна, веома квалитетног текста.

Поједина питања аутор не разматра једнострано, већ вишестрано. То је најлакше објаснити тиме, што дефинисане садржаје класификује, чиме знања о њима не остају спољна - манифестна већ постају систематична. Након тога, идентификоване аспекте појединих феномена тероризма објашњава, логиком трансформације улазних у излазне информације. Најзад, аутор се не задржава на актуелним, већ и на могућим облицима тероризма.

Синтезом садашњости и будућности, односно актуелног и потенцијалног манифестовања тероризма, Миле Шикман даје оцену достигнутог степена развоја начина терористичког одговора на дилему која се налази и у најраније познатим списима људске цивилизације Талмоду и Старом завету: "*Ко ће живети, а ко не*". Анализом доступних информација аутор објашњава актуелно стање тероризма условима његовог настанка и развоја, иденти-

фикујући га као последицу идентификованих противречности развоја релевантних фактора. На тај начин, Шикман дијагностификује тероризам као болест савременог друштва. У том контексту централно место заузима тзв. **"самоубилачки тероризам"**.

С друге стране, идентификацијом будућих облика тероризма, Шикман прогнозира актуелне, готово извесне правце његовог развоја. Указујући при томе на могућност извођења терористичких аката оружјем за масовно уништавање, што је дугорочна тенденција следбеника победе Сатаниног махања сабљом над животним надахнућем, Шикман указује на потенцијалну терористичку пробу краја света из 2006, као симетричну појаву, седамдесет година старој, Герником овековеченој, фашистичкој проби!

Најзад, Шикман у монографији не пропушта прилику да укаже и на даље правце доградње предложеног теоријског модела актуелног и потенцијалног тероризма. Тиме заправо чини остваривијом Сун Цуову максиму: *"Упознај противника да би га лакше савладао"*. Наиме, без овладавања знањима о тамној страни тероризма не можемо на ваљан начин реализовати ни ангажман на његовој, условно речено "светлој страни", оној која је оријентисана на решења проблема који су последица тероризма.

У актуелној фази теорије и праксе испољавања тероризма, ова књига даје драгоцену полазну основу за упознавање са разматраним проблемом у циљу његовог ублажавања, односно превазилажења, "како мачем, тако и пером"! Међутим, еволуција тероризма ће захтевати наставак Шикманових напора у наведеној области. При томе, посебно значајна димензија ове књиге је подстицај, који њен аутор упућује свим, а с обзиром да има тек 27 година, посебно мање или више старијим колегама, да истрају у напорима који воде решењу проблема тероризма! Уживајте у читању!